

УПРАВЛЕНИЕ
В. 156/II
Н. М. Коркуновъ.

II
К667

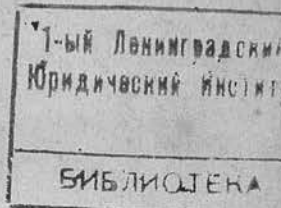


РУССКОЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

ТОМЪ II.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Книжный Магазинъ А. Ф. Динзерлинга.
бывшій Мелье и К^о.
1893.

И. М. РОДОНОВ



РУССКОЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО



2102

ОБЩЕСТВЕННАЯ РАБОТА

1928 г. 10.10

С. ПЕТЕРБУРГ

Издательство А. Ф. ЛИННЕРИНА

большая Мещанская ул. № 1

1903

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

ВЕРХОВНОЕ УПРАВЛЕНІЕ.

ГЛАВА I.

ПРЕДМЕТЫ И ОРГАНЫ ВЕРХОВАГО УПРАВЛЕНІЯ.

§ 1. Понятіе верховнаго управленія.

Въ общей части курса государство было разсмотрѣно какъ одно цѣлостное юридическое отношеніе. Мы не останавливались при этомъ на изученія отдѣльныхъ проявленій государственной власти,— это должно составить содержаніе особенной части.

Отдѣльныя проявленія государственной власти могутъ быть различаемы или по различію цѣлей, осуществленію которыхъ власть служить, или по различію формъ ея проявленія. Выясненіе различія отдѣльныхъ цѣлей государственной дѣятельности предполагаетъ изученіе самаго содержанія государственной дѣятельности. Это составляетъ задачу не государственнаго, а административнаго права и система особенной части административнаго права обыкновенно имѣетъ дѣйствительно своимъ основаніемъ различіе отдѣльныхъ группъ человѣческихъ интересовъ, дающихъ содержаніе государственному управленію. Различаютъ, такимъ образомъ, интересы физической, экономической, духовной, социальной жизни челоѣка.

Государственное право имѣетъ дѣло не съ содержаніемъ государственной дѣятельности, не съ интересами, осуществленію которыхъ служить государственная власть, а съ формами, въ какихъ выражается распорядженіе властью, ея направленіе къ служенію тѣмъ или другимъ интересамъ. Поэтому и система особенной части

государственного права должна быть основана не на различіи содержания, а на различіи формъ государственной дѣятельности.

Разсматривая отдѣльныя проявленія государственной власти со стороны ихъ формы, мы прежде всего замѣчаемъ, что власть дѣйствуетъ въ однихъ случаяхъ совершенно свободно, не будучи напередъ регулируема никакими обязательными для нея правилами. Это бываетъ такъ всегда, когда дѣйствуетъ непосредственно органъ верховной власти въ государствѣ: въ монархіи неограниченной — монархъ, въ монархіи конституціонной — монархъ совмѣстно съ парламентомъ, въ республикѣ — народное собраніе. Въ государствахъ суверенныхъ, независимыхъ дѣятельность этихъ органовъ верховной власти ничѣмъ не ограничена по праву. Русскій государь или англійскій парламентъ, какъ верховные органы суверенныхъ государствъ, пользуются одинаково неограниченной властью. На ихъ постановленія некому жаловаться, не у кого искать суда. Въ государствахъ несуверенныхъ, напримѣръ, входящихъ въ составъ союзнаго государства, и дѣятельность высшаго органа власти ограничена компетенціей власти союзной. Но въ сферѣ предоставленной ей компетенціи и власть несувереннаго государства также свободна, самостоятельна и безконтрольна, какъ и власть сувереннаго.

Но органъ верховной власти не можетъ самъ непосредственно осуществлять всѣ функціи управленія, осуществлять всѣ его задачи. Большинство функцій государственнаго управленія онъ по необходимости передаетъ другимъ органамъ, имъ учреждаемымъ, ему подчиненнымъ. Поручая осуществленіе опредѣленныхъ функцій и задачъ управленія подчиненнымъ органамъ, власть верховная, конечно, устанавливаетъ предѣлы ихъ вѣдомства, опредѣляетъ порядокъ и формы ихъ дѣятельности, указываетъ имъ руководящія начала. Такимъ образомъ дѣятельность подчиненныхъ органовъ уже не можетъ быть свободной. Она подчиняется устанавливаемымъ верховною властью нормамъ, исходящимъ отъ нея указаніямъ.

Отсюда получается первое основное различіе формъ проявленія государственной власти: верховнаго управленія и подчиненнаго управленія. Верховное управленіе представляетъ сферу свободнаго проявленія государственной власти; управленіе подчиненное — сферу подчиненную указаніямъ и нормамъ, исходящимъ отъ верховной власти. Акты верховнаго управленія само собою обязательны для подданныхъ, какъ непосредственное выраженіе государственной власти: противъ нихъ нѣтъ поэтому ни суда, ни обжалованія; акты управленія подчиненнаго обязательны лишь подъ условіемъ согласія ихъ съ нормами и указаніями, исходящими отъ верховной власти, и потому могутъ быть предметомъ иска и жалобы. Такъ

какъ главной и высшей формой актовъ верховнаго управленія является законъ, то обыкновенно это различіе верховнаго и подчиненнаго управленія выражается такъ, что управленіе подчиненное подзаконно, управленіе же верховное закономъ не связано.

Надо, однако, оговориться, что это различіе верховнаго управленія и управленія подчиненнаго, какъ свободной и подзаконной дѣятельности власти, не слѣдуетъ представлять себѣ абсолютнымъ. Верховная власть никогда не въ состояніи съ такою полнотою и подробностью регулировать напередъ дѣятельность подчиненныхъ органовъ, чтобы она могла свестись къ простому пассивному исполненію предуканій верховной власти. Кое-что всегда остается не выполнѣ опредѣленнымъ, и предоставляется усмотрѣнію самихъ подчиненныхъ органовъ. Поэтому нѣкоторой долей свободной власти пользуются и подчиненные органы, и въ подчиненномъ управленіи не все напередъ опредѣлено закономъ. Это свободная, не нормируемая закономъ власть подчиненныхъ органовъ и даетъ содержаніе понятію дискреціонной власти. Но въ подчиненномъ управленіи дискреціонная власть исключеніе, подзаконная—общее правило. Въ управленіи же верховномъ все проявленія власти имѣютъ дискреціонный характеръ.

Подчиненное управленіе въ свою очередь принимаетъ двѣ различныя формы. Верховная власть, учреждая для осуществленія функций подчиненнаго управленія особые органы, можетъ ихъ поставить въ выполнѣ подчиненное положеніе не только относительно порядка ихъ дѣятельности, но и относительно ихъ состава. Въ такомъ случаѣ верховная власть не только опредѣляетъ предѣлы ихъ вѣдомства, порядокъ и формы дѣятельности, но сама назначаетъ непосредственно или посредствомъ составляющихъ ихъ должностныхъ лицъ. Благодаря этому и въ осуществленіи предоставленной имъ доли дискреціонной власти они подчиняются въ силу соответственнаго подбора личнаго состава видамъ верховной власти. Слѣдовательно во всей своей дѣятельности они являются пассивными органами верховной власти, простыми исполнителями ея предуканій. Но осуществленіе нѣкоторыхъ функций верховнаго управленія верховная власть возлагаетъ на мѣстное общество, предоставляя ему самому составить необходимыя для того учрежденія, согласно установленнымъ въ законѣ правиламъ. Дѣятельность такихъ органовъ самоуправленія также подчиняется закону, но по составу своему они не поставлены въ прямую зависимость отъ верховной власти. По составу своему они, напротивъ, зависятъ отъ мѣстнаго общества. Поэтому во всемъ, что непредопредѣлено въ точности закономъ, что предоставлено ихъ усмотрѣнію, они служатъ проводни-

ками, не видовъ правительства, а интересовъ мѣстнаго общества. Такимъ образомъ подчиненное управленіе распадается на подчиненное управленіе въ собственномъ смыслѣ слова, не только подзаконное, но и зависимое отъ верховной власти по своему составу, и на самоуправленіе, также подзаконное, но независимое по составу своихъ органовъ.

Противоположеніе подзаконнаго управленія верховному само собой предполагаетъ установленіе мѣръ, обеспечивающихъ дѣйствительное согласіе подзаконнаго управленія съ закономъ. Поэтому дѣятельность государственной власти выражается не только въ осуществленіи отдѣльныхъ задачъ государственной жизни актами верховнаго управленія, подчиненнаго управленія и самоуправления, но также и въ такихъ актахъ, которые имѣютъ своею исключительной цѣлью обезпеченіе законности управленія. Слѣдовательно, мы получаемъ четыре главныхъ формы проявленія государственной власти: верховное управленіе, подчиненное управленіе, самоуправленіе и надзоръ за законностью управленія.

Обращаясь, въ частности, къ разсмотрѣнію верховнаго управленія, слѣдуетъ замѣтить, что существованіе извѣстной сферы свободной, нерегулируемой закономъ дѣятельности государственной власти необходимо въ каждомъ государствѣ, при всякомъ государственномъ устройствѣ: какъ въ абсолютной монархіи, такъ и въ республикѣ. Сюда прежде всего относится само законодательство, такъ какъ самъ законодатель, устанавливая новыя юридическія нормы, не можетъ быть въ своей дѣятельности связанъ законами, которые онъ властенъ отмѣнить. При изданіи законовъ невозможно руководствоваться существующими уже законами, такъ какъ изданіе каждаго новаго закона непременно въ чемъ-нибудь измѣняетъ постановленія дѣйствующаго права. Руководящими началами въ законодательной дѣятельности служатъ требованія цѣлесообразности, справедливости, оцѣнимыя по усмотрѣнію законодателя. Но однимъ законодательствомъ не исчерпывается еще сфера верховнаго управленія. И въ дѣлѣ непосредственнаго разрѣшенія отдѣльныхъ конкретныхъ вопросовъ государственной жизни и внутренней, и особенно внѣшней на каждомъ шагѣ требуется свободное усмотрѣніе, свободное примѣненіе власти, нестѣсненное заранее установленными правилами и потому могущее сообразоваться съ измѣнчивыми и заранее, напередъ неопредѣлимыми запросами и условіями каждой данной минуты. И тутъ руководящимъ началомъ могутъ быть не нормы дѣйствующаго законодательства, а соображенія цѣлесообразности и требованія нравственности. Рѣшеніе нѣкоторыхъ изъ такихъ вопросахъ, какъ мы говорили, предостав-

ляется органамъ мѣстнаго самоуправления. Но это возможно и желательно лишь относительно второстепенныхъ вопросовъ государственной жизни, не затрагивающихъ непосредственно самого бытія государства, не имѣющихъ опредѣляющаго значенія для всей его дѣятельности, допускающихъ поэтому различное рѣшеніе въ зависимости отъ различія мѣстныхъ условій. Но въ тѣхъ вопросахъ государственнаго управленія, которые непосредственно касаются государства, какъ единого цѣлаго, рѣшеніе можетъ принадлежать только верховной власти, какъ единственной представительницѣ государственнаго единства. Поэтому верховное управленіе включаетъ въ себѣ два элемента: законодательство и руководство политикой государства, внѣшней и внутренней.

Существованіе извѣстной сферы свободнаго проявленія власти— верховнаго управленія—какъ мы показали неизбежно при всякой формѣ государственнаго устройства. Но въ государствахъ конституціонныхъ, гдѣ законодательство осуществляется не иначе, какъ съ участіемъ народнаго представительства, оно такъ рѣзко обособляется отъ другихъ элементовъ верховнаго управленія, что верховнымъ управленіемъ тамъ обозначаютъ лишь тѣ функціи, которыя осуществляются правительствомъ безъ участія народнаго представительства. Такъ французскіе публицисты подраздѣляютъ въ этомъ смыслѣ исполнительную власть на *gouvernement* и *administration* ¹⁾. Такъ въ нѣмецкой литературѣ различаютъ *Regierung* и *Verwaltung* ²⁾. Такъ въ Англіи совокупность функцій, принадлежащихъ свободной власти короля, обозначается именемъ королевской прерогативы ³⁾.

Въ абсолютной монархіи, гдѣ монархъ пользуется одинаково неограниченной властью и въ законодательствѣ, и въ общемъ руководствѣ государственнымъ управленіемъ, эти элементы верховнаго управленія не получаютъ такого рѣзкаго внѣшняго обособленія, и потому у насъ верховнымъ управленіемъ обозначаютъ и законодательную и собственно правительственную дѣятельность. Правда, графъ Сперанскій въ своихъ Бесѣдахъ о законахъ держится совершенно французской системы и терминологіи. «Власть верховная,—говоритъ онъ,—дѣйствуетъ или законами, или повелѣніями; въ первомъ отношеніи она законодательствуетъ (*regner*); во второмъ она правитъ (*gouverner*). Въ правильной монархіи ни законодательство безъ правленія, ни правленіе безъ законодательства

¹⁾ Aucoc, *Conferences*, I, p. 66; Otto Mayer, *Theorie des französischen Verwaltungsrechts*, s. 7.

²⁾ L. Stein, *Die vollziehende Gewalt*, I, s. Stengel, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, s. 70.

³⁾ Bowyers, *Commentaries*, p. 133.

быть не могутъ. Править есть 1) прилагать общіе законы къ дѣламъ и опредѣленнымъ случаямъ; 2) когда случай не объемлется общимъ закономъ или по чрезвычайности его, или же потому, что законъ его не предвидѣлъ или достаточно не опредѣлилъ, а между тѣмъ онъ есть поставленъ, тогда править есть разрѣшать случаи сего рода отдѣльно по общему разуму законовъ, по правдѣ и справедливости. Первой видъ правленія, приложеніе общихъ законовъ къ дѣламъ, ввѣряется обыкновенно установленіямъ; но ввѣряется всегда съ бѣльшимъ или меньшимъ ограниченіемъ и съ предоставленіемъ нѣкоторыхъ случаевъ непосредственному дѣйствию верховной власти. По сему установленію управляютъ дѣлами (administration), а власть верховная править установленіями, и сверхъ того она править тѣмъ родомъ дѣлъ, кои она себѣ непосредственно предоставила. Второй видъ правленія, разрѣшеніе случаевъ чрезвычайныхъ или закономъ неопредѣленныхъ, не ввѣряется установленіямъ, но порядкомъ, особенно для сего предназначеннымъ, восходить къ непосредственному верховной власти усмотрѣнію¹⁾.

Но устанавливаемое тутъ различіе правленія и управленія не приведено въ основныхъ законахъ, различающихъ только верховное и подчиненное управленіе и верховное управленіе очевидно обнимаетъ собою безраздѣльно всю сферу непосредственнаго дѣйствія верховной власти, такъ какъ основные законы знаютъ одну только власть верховнаго управленія, не противопоставляя ей вовсе особой власти законодательной. А то, что у Сперанскаго называется собственно правленіемъ, въ учрежденіи министерствъ ст. 189 называется «верховой исполнительной властью».

Противоположеніе верховнаго и подчиненнаго управленія, какъ сферы непосредственнаго дѣйствія верховной власти во всемъ ея объемѣ, сферѣ дѣятельности подчиненныхъ органовъ весьма опредѣленно выражено въ ст. 80 и 81 Осв. Зак. «Власть управленія во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ Государю. Въ управленіи верховномъ власть его дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ него мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ его именемъ и по его повелѣнію». «Предметы управленія подчиненнаго, образъ его дѣйствія, степень и предѣлы власти, оному ввѣряемой во всѣхъ вообще установленіяхъ, какъ въ высшихъ государственныхъ, такъ и низшихъ имъ подвѣдомыхъ опредѣляются подробно въ уставахъ и учрежденіяхъ сихъ установлений». Подъ статьями этими сдѣланы ссылки на учрежденіе министерствъ 1811 г. ст. 206—231 (по дѣй-

¹⁾ Сборникъ Р. И. О., т. XXX, стр. 380.

ствующему изданію ст. 189—208), опредѣляющія существо власти министровъ, и ихъ отношенія къ части законодательной, и слѣдовательно не совсѣмъ подходящія къ содержанію основанныхъ на нихъ статей Осн. Зак. Въ Полномъ собраніи законовъ можно было бы найти и болѣе подходящія ссылки, именно на наказъ Екатерины II «Власти среднія, подчиненныя и зависящія отъ верховной, составляютъ существо правленія. Государь есть источникъ всякой государственной и гражданской власти. Законы, основаніе державы составляющіе, предполагаютъ малые протоки, сирѣчь правительства, чрезъ которыя изливается власть государства» ¹⁾).

Это принятое Наказомъ противоположеніе подчиненнаго управленія сферѣ свободнаго проявленія власти, какъ одному цѣлому понятію верховнаго управленія, обнимающему собою и законодательную и собственно правительственную дѣятельность, имѣло рѣшительное вліяніе и на научную разработку нашего государственнаго права ²⁾. И въ самомъ дѣлѣ, разъ законодательная и правительственная дѣятельность верховной власти поставлены въ одни и тѣ же общія условія, рѣзко отличающія ихъ отъ дѣятельности подчиненнаго управленія, вполне цѣлесообразно обозначаютъ ихъ общимъ терминомъ верховнаго управленія, какъ это и дѣлаютъ, вслѣдъ за Градовскимъ ³⁾, Сокольскій ⁴⁾ и Алексѣевъ ⁵⁾.

§ 2. Законодательство и управление ⁶⁾.

Мы уже говорили, что въ государствахъ конституціонныхъ, гдѣ народъ такъ или иначе участвуетъ въ осуществленіи верховнаго управленія, верховное управленіе рѣзко раздѣляется надвое: на собственно управленіе, осуществляемое одностороннею властью правительства и на законодательство, осуществляемое съ соучастіемъ народнаго представительства. Именованіе совмѣстной дѣятельности правительства и народнаго представительства законодательствомъ основано на томъ, что главный, наиболѣе важный предметъ этой совмѣстной дѣятельности есть установленіе юридическихъ нормъ,

¹⁾ П. С. З., № 12,949. Наказъ, ст. 18—20.

²⁾ Смори томъ I, § 14.

³⁾ Начала, II, стр. 182.

⁴⁾ Учебникъ, стр. 235.

⁵⁾ Русское государственное право, стр. 284. Авторъ, правда, говоритъ: „Законодательство и верховное управленіе“, но государственныи совѣтъ помѣщенъ у него вмѣстѣ съ комитетомъ министровъ подъ одной рубрикой „Органъ верховнаго управленія“.

⁶⁾ Ворошиловъ, Критическій обзоръ ученія о раздѣленіи властей. 1871. Коркуновъ, Сравн. очеркъ госуд. права. 1890. I, стр. 30—41. Jellinek, Gesetz und Verordnung. 1887.

изданіе законовъ. Но однимъ изданіемъ законовъ функціи законодательнаго учрежденія нигдѣ не ограничиваются. Къ нимъ вездѣ относятся еще и другія дѣла: составленіе государственнаго бюджета, изданіе различныхъ частныхъ распоряженій, формально должествующихъ имѣть силу законодательнаго акта, обвиненіе министровъ. Поэтому понятіе закона, какъ юридической нормы, устанавливаемой государственной властью и понятіе законодательнаго акта нигдѣ не совпадаютъ.

Но Монтескье, давшій въ своемъ «Духъ законовъ» первое теоретическое истолкованіе конституціоннаго строя, на примѣрѣ Англіи, иначе понималъ это соотношеніе законодательной и собственно правительственной дѣятельности. Законодательной власти онъ противопоставляетъ власть исполнительную и взаимное соотношеніе ихъ представлялъ себѣ такъ, что законодательная власть устанавливаетъ общія правила, а исполнительная только примѣняетъ ихъ къ частнымъ случаямъ. Въ раздѣленіи законодательства и исполненія Монтескье видѣлъ необходимое условіе обезпеченія свободы гражданъ. Ученіе Монтескье имѣло огромный успѣхъ и не только надолго опредѣлило собою все развитіе конституціонной теоріи, но вызвало и попытки практическаго осуществленія его въ конституціи Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки и во французскихъ конституціяхъ революціонной эпохи. Однако на дѣлѣ оказалось невозможнымъ безусловное раздѣленіе функцій установленія общихъ правилъ и примѣненія ихъ къ частнымъ случаямъ. Дѣятельность правительства не могла быть сведена къ одному только исполненію законовъ; дѣятельность законодательнаго учрежденія невозможно было ограничить однимъ только изданіемъ законовъ. А ближайшее изученіе англійскаго государственнаго строя показало, что и въ Англіи нѣтъ того раздѣленія властей, какое думалъ тамъ найти Монтескье. Англійскій парламентъ не ограничиваетъ своей дѣятельности только изданіемъ законовъ. Парламентъ разсматриваетъ также государственныя бюджеты, который по содержанию не есть законъ, не есть общее правило для постояннаго руководства въ однородныхъ случаяхъ, а представляетъ собою планъ государственнаго хозяйства на одинъ только опредѣленный бюджетный періодъ, на одинъ годъ. Парламентъ издаетъ такъ-называемые частныя биллы, т.е. частныя постановленія по дѣламъ объ натурализаціи, экспроприаціи, концессіяхъ, предоставленіи корпоративныхъ правъ и т. п. Парламентъ, посредствомъ запросовъ министрамъ осуществляетъ контроль надъ всѣмъ текущимъ управленіемъ. Парламентъ, наконецъ, обвиняетъ и даже судитъ самъ министровъ. Съ другой стороны, парламентъ вовсе не стремится ограничить дѣятельность пра-

вительства однимъ только примѣненіемъ парламентскихъ статутовъ къ частнымъ случаямъ, а напротивъ, самъ прямо все шире и шире уполномочиваетъ правительство на изданіе общихъ правилъ въ развитіе и дополненіе законодательства. И то же самое повторяется во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ. Вездѣ парламентъ кромѣ законовъ издаетъ законодательные акты самаго разнообразнаго содержанія. Вездѣ правительство, кромѣ исполненія законовъ, самостоятельно осуществляетъ задачи государственнаго управленія, во все не регулированныя закономъ и само издаетъ въ формѣ указовъ (*decret, ordonnance, Verordnung*) общія правила.

Въ виду такого несоотвѣтствія ученія Монтескье съ исторической дѣйствительностью, съ тридцатыхъ годовъ настоящаго столѣтія возрѣнія на взаимное соотношеніе законодательства и правительства нѣсколько видоизмѣняются. Правительства уже не низводятъ болѣе до чисто пассивной роли исполнителя законовъ. Ему придаютъ болѣе самостоятельное положеніе, болѣе творческую роль; за нимъ признаютъ и право устанавливать общія правила. Но при всемъ томъ стараются удержать различіе законодательной и правительственной дѣятельности по ихъ содержанію. За правительствомъ признаютъ право устанавливать общія руководящія правила, но только не юридическія нормы. Установленіе юридическихъ нормъ признается возможнымъ и допустимымъ только въ законодательной формѣ. Такое возрѣніе, нашедшее себѣ впервые общее теоретическое выраженіе въ ученіи Штала, господствовало безраздѣльно до семидесятыхъ годовъ. Оно отразилось и въ нашей литературѣ, въ трудахъ Градовскаго, въ особенности въ его статьѣ «Законъ и административное распоряженіе» ¹⁾.

Однако въ дѣйствительности и установленіе юридическихъ нормъ совершается не исключительно въ законодательной формѣ. Пока изслѣдованія государствовѣдовъ сосредоточивались главнымъ образомъ на общихъ политическихъ вопросахъ, на основныхъ началахъ государственнаго устройства, могло еще удерживаться убѣжденіе, что акты правительственной власти, указы, не устанавливаютъ юридическихъ нормъ. Но когда все возрастающее значеніе социальныхъ вопросовъ заставило и государствовѣдовъ отъ вопросовъ государственнаго устройства, политики обратиться къ изученію вопросовъ управленія, игнорированіе того повсемѣтнаго факта, что и въ формѣ указовъ создается объективное право, сдѣлалось уже болѣе невозможнымъ. Въ административномъ правѣ, къ которому Монтескье

¹⁾ Сборникъ госуд. знаній, т. I, 1874 г.

считалъ непримѣнимыми великіе примѣры ¹⁾, мы на каждомъ шагѣ находимъ юридическія нормы, установленныя незаконодательнымъ путемъ. Такова практика даже въ тѣхъ государствахъ, конституціи которыхъ прямо ограничиваютъ правительственные указы установленіемъ однихъ только правилъ приведенія законовъ въ дѣйствіе, какъ напр. въ Бельгіи. Но можетъ быть если такъ и есть на дѣлѣ, такъ не должно быть? Быть можетъ такое установленіе юридическихъ нормъ не законодательными актами, а указами правительства составляетъ злоупотребленіе, противорѣчитъ началамъ законности?

Отвѣчать на это утвердительно было бы возможно лишь подъ условіемъ принятія отвергнутой уже всѣми, старой теоріи произвольнаго установленія права. Если право устанавливается произвольно тогда можно задаваться цѣлью допустить установленіе юридическихъ нормъ исключительно актами законодательнаго учрежденія. Но если образованіе и развитіе права не зависитъ отъ произвола людей, а является продуктомъ закономѣрнаго историческаго развитія общественной жизни, если юридическія нормы создаются не только велѣніемъ власти, но и дѣятельностью судовъ, и обычаемъ, слѣдовательно даже дѣятельностью частныхъ лицъ, какимъ образомъ дѣятельность органовъ правительственной власти одна можетъ оказаться чуждой всякаго участія въ созданіи права? Когда самое образованіе права, какъ въ прошломъ столѣтіи, объяснялось совершенно механически, произвольнымъ соглашеніемъ или велѣніемъ власти, тогда только можно было вѣрить и въ возможность произвольнаго механическаго приуроченія правотворящей функціи къ дѣятельности исключительно одного законодательнаго учрежденія. Если же право творится всею жизнью общества, въ созданіи юридическихъ нормъ не могутъ не принять участія и органы правительственной власти, призванные вѣдать самыя насущныя задачи государственной жизни и потому постоянно приходятъ въ столкновеніе съ самыми разнообразными общественными и индивидуальными интересами.

И дѣйствительно, современная теорія государственнаго права въ лицѣ Лабанда ²⁾ отказалась отъ стараго взгляда, признававшаго установленіе юридическихъ нормъ исключительной и единственной функціей законодательныхъ учрежденій. Лабандъ обратилъ вниманіе на различіе закона въ матеріальномъ смыслѣ юридической нормы, и закона въ формальномъ смыслѣ, законодательнаго

¹⁾ La police s'occupe perpétuellement de détails: les grands exemples ne sont donc point faits pour elle.

²⁾ Laband, Staatsrecht, I, 2 Ausgabe, s. 566.

акта независимо отъ того, какое онъ имѣетъ содержаніе. Вмѣстѣ съ тѣмъ онъ показалъ, что указы могутъ быть также различны по содержанію, устанавливая какъ техническія правила (административныя указы), такъ и юридическія нормы (юридическіе указы).

Разъ признано, что законодательные акты не имѣютъ одного опредѣленнаго содержанія и что вмѣстѣ съ тѣмъ юридическія нормы могутъ быть устанавливаемы не одними законодательными актами, различіе законодательства и управленія является исключительно формальнымъ, обусловленнымъ не содержаніемъ законодательныхъ и правительственныхъ актовъ, а только ихъ формой. Все, что будетъ постановлено правительствомъ съ участіемъ народнаго представительства, составитъ законодательный актъ; все что, исходитъ отъ односторонней власти правительства—указъ.

Конечно, участіе народнаго представительства ограничивается наиболѣе важными актами власти, требующими поэтому особенной обдуманности, и предполагающими особое уваженіе со стороны общества. Но различіе болѣе и менѣе важныхъ актовъ—различіе совершенно относительное и обусловливается въ каждомъ данномъ государствѣ разнообразными историческими и бытовыми условіями и потому не могущее дать сколько-нибудь опредѣленнаго понятія о сферѣ законодательства. Но такъ какъ въ конституціонныхъ странахъ власть правительства ограничивается народнымъ представительствомъ и правительство не можетъ одностороннимъ своимъ актомъ отмѣнять постановленій, состоявшихся съ участіемъ народнаго представительства, а для силы совмѣстныхъ актовъ правительства и народнаго представительства нѣтъ никакого юридическаго ограниченія, то законодательные акты можно опредѣлить какъ высшую форму проявленія государственной власти. Акты подчиненнаго управленія имѣютъ обязательную силу лишь на столько, на сколько они основываются на законахъ. Акты верховнаго управленія въ тѣсномъ смыслѣ слова, какъ акты правительства, имѣютъ самостоятельную силу, не опираются на законъ какъ на матеріальную основу своей обязательности, но все-таки стоятъ ниже законодательныхъ актовъ, такъ какъ не могутъ ихъ отмѣнять или измѣнять. Законодательные акты, какъ высшее выраженіе государственной власти, служатъ и высшимъ мѣриломъ своей государственной дѣятельности. Имъ подчинены всѣ другія проявленія власти, ими могутъ быть отмѣняемы всѣ другіе акты какъ подчиненнаго, такъ и верховнаго управленія.

§ 3. Законодательство и управление въ Россіи ¹⁾.

Итакъ современная конституціонная теорія различаетъ законодательство и управленіе только по формѣ въ зависимости отъ того, кѣмъ издаются данные акты: отъ одного ли правительства или отъ правительства совмѣстно съ народнымъ представительствомъ. Если такъ, то примѣнимо ли различіе законодательства и управленія къ Россіи, представляющей неограниченную монархію, не имѣющую народнаго представительства?

Господствующее въ нашей юридической литературѣ воззрѣніе даетъ на это отрицательный отвѣтъ, отвергая возможность провести различіе между законодательными и другими непосредственными актами монарха. Однако въ Сводѣ Законовъ, и въ особенности въ Основныхъ законахъ и въ учрежденіи госуд. совѣта нельзя не замѣтить весьма ясно выраженнаго стремленія провести и у насъ различіе проявленія верховной власти въ порядкѣ законодательномъ и въ порядкѣ управленія. Слѣдуетъ ли признать это стремленіе неосуществимымъ? Мнѣ кажется, что нѣтъ.

Тотъ выводъ, къ какому пришла западная литература по вопросу о различіи законодательства и управленія, сводится въ сущности къ тому, что различіе это не матеріальное, а формальное, что законодательные и правительственные акты различаются не по содержанію, а только по формѣ. Что же касается опредѣленія самой формы законодательныхъ актовъ, то это уже частная подробность, не относящаяся къ существу вопроса. Такъ какъ западные писатели имѣютъ дѣло исключительно съ конституціонными государствами, гдѣ законодательная власть осуществляется не иначе, какъ съ соучастіемъ народнаго представительства, то весьма естественно, что они и выставляютъ такое соучастіе какъ признакъ законодательныхъ актовъ. Но заключать отсюда, чтобы соучастіе народнаго представительства было бы единственной возможной отличительной формой законодательства, отнюдь нельзя. Это было бы все равно, какъ если бы кто, привыкнувъ имѣть дѣло съ конституціонной монархіей и съ присущими ей формами, сталъ бы отрицать возможность обособленія законодательства въ республикахъ, потому что тамъ нѣтъ монарха, который бы утверждалъ законы, или въ непосредственныхъ демократіяхъ, потому что тамъ нѣтъ представительства. Каждому государственному строю свойственны свои особыя формы. Но понятіе законодательства не обусловлено какой-нибудь

¹⁾ Градовскій. Законъ и административное распоряженіе. Сборникъ госуд. знаний, т. I. 1874. Алексѣевъ. Русское госуд. право. 1892, стр. 220—238. Ивановскій. Новыя ученія о законѣ. Юридич. Лѣтопись. 1892, № 10, стр. 198.

опредѣленной конкретной формой. Понятіе законодательства предполагаетъ только обособленіе общей сферы верховнаго управленія особой группы актовъ власти, имѣющихъ одну опредѣленную форму, придающую имъ высшую, безусловную силу, дѣлающую ихъ послѣднимъ проявленіемъ государственной власти. Такое обособленіе возможно и безъ ограниченія власти монарха, потому что и неограниченная власть монарха можетъ проявляться въ различныхъ формахъ, изъ которыхъ однимъ можетъ быть присвоено высшее значеніе, большая сила, другимъ — низшее значеніе, меньшая сила. И неограниченный монархъ имѣетъ даже меньше стимуловъ отступать отъ строгаго соблюденія различія этихъ формъ, отъ строгаго подчиненія низшей формы — высшей, чѣмъ монархъ конституціонный. Разъ власть монарха ограничена соучастіемъ народнаго представительства, для него можетъ представляться весьма соблазнительнымъ расширять какъ можно больше область примѣненія своихъ одностороннихъ велѣній, въ которыхъ онъ связанъ соучастіемъ парламента, такъ какъ не всякое предложеніе монарха находитъ себѣ поддержку со стороны народныхъ представителей. Но какой интересъ можетъ быть у самодержавнаго государя не соблюдать имъ самимъ установленную форму законодательныхъ актовъ, когда и соблюдая эту форму онъ остается также свободнымъ и полновластнымъ, какъ и дѣйствуя въ порядкѣ управленія? Отдѣльные совѣтники монарха еще могутъ имѣть интересъ устранять примѣненіе болѣе сложныхъ формъ обсужденія предполагаемыхъ постановленій верховной власти, обусловливающихъ участіе болѣе широкаго круга совѣтниковъ, но самъ неограниченный монархъ — никогда. Его власть будетъ проявляться тѣмъ свободнѣе, чѣмъ полнѣе, всестороннѣе, зрѣлѣе будетъ предварительное обсужденіе его предначертаній. Выслушавъ многихъ и по возможности независимыхъ совѣтниковъ, монарху въ своемъ рѣшеніи будетъ тѣмъ легче стать выше односторонняго вліянія узкихъ, партійныхъ или своекорыстныхъ стремленій того или другого отдѣльнаго совѣтника.

Но проведеніе различія между законодательными и другими актами верховнаго управленія не только возможно и въ неограниченной монархіи; такое разграниченіе составляетъ необходимое условіе сколько-нибудь широкаго развитія государственной дѣятельности и сознательнаго управленія государствомъ. Никакихъ человѣческихъ способностей не хватитъ на то, чтобы постоянно, имѣя дѣло съ массою разнообразныхъ частныхъ вопросовъ, встречаясь съ неотложными, настоятельными запросами минуты, соблюсти въ разрѣшеніи всего этого пестраго разнообразія дѣлъ строгаго послѣдовательное осуществленіе разъ установленныхъ общихъ ру-

ководящихъ началъ, если начала эти не будутъ выражены въ особой опредѣленной формѣ, если всякое отступленіе отъ нихъ не будетъ, такъ сказать, подчеркиваемо необходимостью и частное отступленіе отъ нихъ, вынужденное крайностью, облекать въ ту же форму, въ какой установлены сами эти начала: словомъ, если общія руководящія начала государственной дѣятельности не будутъ обособлены опредѣленной, для нихъ только установленной формой, въ разрѣшеніи отдѣльныхъ вопросовъ неизбежно окажется множество отступленій отъ руководящихъ началъ, отступленій не достаточно обдуманыхъ, а часто даже совершенно безсознательныхъ.

Для обособленія руководящихъ началъ отъ частныхъ рѣшеній по отдѣльнымъ вопросамъ текущей государственной жизни, нѣтъ непрѣмной надобности въ раздѣленіи властей законодательной и правительственной. Нужна только строго опредѣленная особая форма законодательныхъ актовъ. Такимъ образомъ мы должны признать практически осуществимымъ выражающееся въ нашемъ законодательствѣ стремленіе отдѣлить законодательные акты отъ другихъ актовъ верховнаго управленія.

Въ чемъ же выражается у насъ различіе актовъ верховной власти въ порядкѣ законодательства и въ порядкѣ управленія? Отвѣтъ на это, и притомъ неодинаковый, даютъ двѣ статьи Основныхъ Законовъ—50 и 54. Ст. 50 постановляетъ, что «всѣ предначертанія законовъ разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ», а ст. 54, что «новый законъ постановляется не иначе, какъ за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ». Слѣдовательно, одна изъ нихъ требуетъ для закона участія государственнаго совѣта, другая Высочайшей подписи. Первая помѣщена въ ряду статей, опредѣляющихъ порядокъ составленія законовъ; вторая — подъ общей рубрикой: «о формѣ законовъ и храненіи ихъ». Статьи эти постановлены такимъ образомъ совершенно отдѣльно и одна на другую не ссылаются. Какъ же надо понимать ихъ соотношеніе? Что именно слѣдуетъ считать отличительнымъ признакомъ законодательныхъ актовъ?

Градовскій основываясь на томъ, что ст. 55 и 66 Осн. Зак. установлены особыя ограниченія силы объявляемыхъ указовъ, что, въ частности, объявляемымъ указомъ не можетъ быть отмѣненъ законъ за Высочайшимъ подписаніемъ изданный (ст. 66), а только издаются дополненія и изъясненія закона, коими устанавливается только образъ его исполненія или же опредѣляется истинный его разумъ (ст. 55), считалъ отличительнымъ признакомъ законодательныхъ актовъ — Высочайшую подпись. Словесныя же Высо-

чайшія повелѣнія признавалъ въ противоположность законамъ административными распоряженіями монарха.

Мнѣ кажется, однако, невозможнымъ принять это воззрѣніе. Прежде всего ст. 66 Осн. Зак. въ дѣйствительности ограничиваетъ силу не всѣхъ словесныхъ Высочайшихъ повелѣній, а только объявляемыхъ указовъ. А это не одно и то же. Въ составленномъ въ 1815 году Систематическомъ сводѣ существующихъ законовъ, т. I, Вступленіе, § 30, объявляемые указы опредѣляются какъ тѣ словесныя повелѣнія, которыя объявляются Сенату министрами, сенаторами, генераль-адъютантами и т. п. Если бы Государь лично объявилъ сенату свою волю, это не было бы «объявленнымъ указомъ». Неприложимо это названіе и къ мнѣніямъ государственнаго совѣта, положеніямъ комитета министровъ, военнаго совѣта, опекунскаго совѣта, хотя утвержденіе ихъ иногда можетъ быть дано и словесно. Въ дѣйствующемъ Сводѣ Законовъ нѣтъ такого прямого опредѣленія термина «объявляемый указъ». Но на дѣлѣ онъ и теперь сохранилъ то же значеніе. Примѣчаніемъ къ ст. 55 Осн. Зак., къ объявленію Высочайшихъ указовъ уполномочиваются не учрежденія, а только отдѣльныя лица: предсѣдатели госуд. совѣта и его департаментовъ, министры, командующій императорской квартирой, начальники штабовъ, сенаторы, члены Синода, синодскій оберъ-прокуроръ, государственный секретарь, статсъ-секретари, генераль-адъютанты и всѣ лица, уполномоченныя на то Государемъ. Въ Собраніи узаконеній словесно утвержденныя мнѣнія и положенія печатаются не подъ рубрикой «объявленныхъ указовъ», а подъ одной рубрикой съ собственноручно утвержденными мнѣніями и положеніями. Поэтому ограниченія, выраженныя въ ст. 66, примѣнимы только къ одной опредѣленной формѣ словесныхъ повелѣній, объявляемыхъ указамъ и даже, вѣрнѣе сказать, ограниченія, эти относятся собственно къ формѣ изложенія словесныхъ повелѣній въ видѣ объявляемыхъ указовъ, а не къ самому повелѣнію. Въ этомъ убѣждаетъ разсмотрѣніе того, къ какому результату приводитъ представленіе сената о несогласіи объявляемаго указа подписанному. Предположимъ, что на представленіе сената послѣдуетъ подписанное подтвержденіе прежде объявленнаго указа. Спрашивается, съ какого момента считать его дѣйствующимъ: съ момента первоначальнаго объявленія или съ момента подтвержденія? Ст. 59, 60 и 61 Осн. Зак., опредѣляющія дѣйствіе законовъ по времени, говорятъ собственно только о законахъ, а не вообще объ указахъ. Но имъ нельзя не дать распространительнаго толкованія, считая ихъ примѣнимыми къ опредѣленію дѣйствія во времени всѣхъ вообще Высочайшихъ указовъ. Во-первыхъ, потому что дру-

гихъ правилъ о дѣйствіи указовъ во времени законодательство наше не содержитъ. Во-вторыхъ, въ источникахъ, на которыхъ эти статьи основаны, говорится вообще объ указахъ. Если же статьи эти примѣнимы и къ объявляемымъ указамъ, то согласно ст. 61, п. 1 Осн. Зак., постановляющей, что «подтвержденіе закона прежняго имѣетъ обратную силу», такой подтвержденный письменно, но первоначально только объявленный указъ долженъ считаться дѣйствующимъ не со времени подтвержденія, а со времени первоначальнаго объявленія. Понятно, что этимъ совершенно подрывается то значеніе ст. 66 Осн. Зак., какое ей думалъ придать Градовскій. Если подтвержденіе имѣетъ обратную силу, то очевидно, что и словесно можетъ быть установленъ законъ, но только въ случаѣ его противорѣчія подписанному указу, ему можно не вѣрить до письменнаго подтвержденія.

Всѣ ограниченія, установленныя у насъ въ силу объявляемыхъ указовъ, имѣютъ своимъ основаніемъ просто меньшую достовѣрность этой формы изьявленія Высочайшей воли. Въ указѣ Екатерины I 5 авг. 1726 г., устанавливавшемъ ограниченія силы объявляемыхъ указовъ, прямо выражень этотъ мотивъ «ежели кто будетъ писать или словесно объявлять нашимъ именнымъ указомъ о выдачѣ сверхъ штату денегъ и тому подобное, что регламентамъ и правамъ противно и что вновь постановить и опредѣлить или чрезъ регламентъ и указы чинами перемѣнять и такимъ объявленіямъ словеснымъ или письменнымъ безъ подписанія наша собственныя руки или всего нашего Верховнаго тайнаго совѣта отнюдь не вѣрить» (П. С. З., № 4945). Собственная подпись императрицы тутъ ставится наравнѣ съ подписью всѣхъ членовъ верховнаго совѣта именно потому, что все дѣло сводилось къ обезпеченію возможно большей достовѣрности изложенія Высочайшей воли. Такъ и раньше, при Петрѣ I Высочайшая подпись ставится наравнѣ съ подписью всѣхъ сенаторовъ (П. С. З., № 3273), и позднѣе при Аннѣ Іоанновнѣ—съ подписью трехъ кабинетъ-министровъ (П. С. З. № 6745). Такъ и въ настоящее время именной указъ за Высочайшимъ подписаніемъ требуется, по общему правилу, лишь когда не послѣдуетъ утвержденіе мнѣнія большинства государственнаго совѣта (учреж. госуд. совѣта, ст. 111).

Такъ какъ ограниченіе силы объявляемыхъ указовъ обусловлено только недостаточной достовѣрностью изложенія въ нихъ Высочайшей воли, то ограниченія эти должны были потерять свое значеніе съ установленіемъ для обсужденія законодательныхъ вопросовъ особаго органа и точно опредѣленнаго порядка. И дѣйствительно съ учрежденіемъ государственнаго совѣта въ 1810 г.

сила объявляемых указовъ не съуживается уже болѣе, а расширяется. Эта перемѣна сказалась очень опредѣленно въ постановленіяхъ самого Александра I. Въ первоначальномъ учрежденіи министерствъ 1802 года (П. С. З. № 20406) изданіе словесныхъ указовъ вовсе не допускается. Ст. X постановляетъ, что «по изслѣдованіи доклада министра, ежели государь признаетъ предлагаемыя министромъ средства за полезныя и увидитъ, что они не требуютъ ни отмѣны существующихъ законовъ, ни введенія или учрежденія новыхъ, то, утвердивъ собственноручно сей докладъ министра, возвращаетъ къ нему для учиненія по ономъ (sic) исполненія». По дѣлу оберъ-камергера князя Голицына московскому губернскому правленію въ 1806 г. былъ объявленъ даже выговоръ за то, что «не только неправильно истолковали, но и приняли объявленный бывшимъ министромъ юстиціи указъ въ семъ неправильномъ смыслѣ къ исполненію, въ отмѣну общихъ законовъ, за подписаніемъ нашимъ изданныхъ» (П. С. З. № 22134). Напротивъ, изданнымъ послѣ образованія государственнаго совѣта учрежденіемъ министерствъ 1811 г. (П. С. З. № 24686) значеніе объявляемыхъ указовъ замѣтно усилено. Прежніе законы, ограничивая силу объявляемыхъ указовъ, предписывали въ случаѣ противорѣчія объявляемыхъ указовъ подписаннымъ, объявленнымъ указовъ «не принимать» и «въ дѣйство не производить», имѣ «не вѣрить»¹⁾. При этомъ не требовалось вовсе объ нихъ представлять на чье-либо усмотрѣніе и разрѣшеніе. Объявленный указъ, нарушающій предѣлы примѣнимости такихъ указовъ, признавался ipso facto лишеннымъ силы. Статья 259 (теперь 233) учрежд. мин. вмѣсто того устанавливаетъ такой порядокъ. «Если-бъ предписаніемъ министра, содержащимъ въ себѣ объявленіе Высочайшаго повелѣнія, отмѣнялся законъ или учрежденіе, за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ изданное: тогда начальство, ему подчиненное, обязано, не чиня исполненія представить о семъ министру. Если же и за симъ представленіемъ предписаніе будетъ подтверждено въ той же силѣ, тогда начальство обязано случай сей представить правительствующему сенату на окончательное разрѣшеніе». Слѣдовательно, подчиненныя начальства не могутъ уже болѣе, какъ это было прежде, сами признать объявленный указъ не имѣющимъ силы: они могутъ лишь представлять о томъ министру и затѣмъ сенату. И прежде наше законодательство знало подобное право представленія, но только въ отношеніи къ письменнымъ указамъ сената (генеральный регламентъ, гл. 2. П. С. З. № 3534) или распоряженіямъ губернатора

¹⁾ Смотри П. С. З. №№ 4945, 6745, 8695, 11369.

62150 к. 207 стр.



(Учрежденіе для управленія губерніей, ст. 103 П. С. З. № 14392) когда въ подлинности ихъ не могло быть сомнѣній. Кромѣ того, основаніемъ недѣйствительности объявляемаго указа признается уже не всякое вообще несогласіе его съ подписаннымъ, а только отмѣна закона. Это можетъ быть понято такъ, что тутъ имѣется въ виду лишь полная отмѣна закона въ его цѣломъ, а не частныя къ нему поправки.

Независимо отъ всего этого и разсмотрѣніе самихъ статей 54, 55 и 66 Осн. Зак., говорящихъ объ объявляемыхъ указахъ и ихъ отношеніи къ подписаннымъ убѣждаетъ, что законодатель не отождествляетъ понятіе закона съ подписаннымъ указомъ, законодательнаго порядка съ письменнымъ изъясненіемъ Высочайшей воли. Ст. 54 требуетъ подписи только для «новаго» закона, а ст. 55 прямо допускаетъ изданіе «дополненій» къ законамъ и въ формѣ объявляемыхъ указовъ. Ст. 66 говоритъ о «законѣ за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ изданномъ» и тѣмъ прямо предполагаетъ существованіе законовъ и иначе изданныхъ. Точно также ст. 53, перечисляя формы, какія можетъ принимать законъ, относитъ къ нимъ и мнѣнія государственнаго совѣта, которыя однако никогда не издаются за Высочайшимъ подписаніемъ. И на практикѣ изданіе законовъ въ формѣ подписанныхъ Государемъ именныхъ указовъ и манифестовъ величайшая рѣдкость. Форма манифеста обязательна по закону только для возвышенія о восшествіи на престолъ новаго государя (Осн. Зак. ст. 32), о рожденіи, бракѣ и кончинѣ великихъ князей, княгинь и княженъ (Учрежд. Имп. фам., ст. 14 и 62) и для созыва ратниковъ ополченія второго разряда. Форма именныхъ указовъ чаще всего примѣняется для Высочайшихъ повелѣній по частнымъ случаямъ, какъ по дѣламъ объ экспроприаціи объ учрежденіи заповѣдныхъ имѣній, о созывѣ чиновъ запаса и т. п., и для нихъ эта форма безусловно обязательна. Собственно же для законовъ эти формы примѣняются гораздо рѣже. За настоящее царствованіе не было еще ни одного закона, изданнаго въ формѣ манифеста. Именные указы были, но рѣдко и притомъ преимущественно въ такихъ случаяхъ, когда сполна замѣняется новымъ какое-нибудь обширное законоположеніе, напр. при изданіи новаго земскаго положенія, или когда законъ издается не обычнымъ законодательнымъ путемъ, напр. новыя правила о наградахъ 1892 года, не бывшія на обсужденіи государственнаго совѣта, или, наконецъ, когда постановленіе имѣетъ особенное политическое значеніе, какъ, напр., нѣкоторыя распоряженія, касавшіяся прибалтійскаго края. Съ другой стороны и ст. 66 не допускаетъ примѣненіе объявляемыхъ указовъ

преимущественно къ такимъ постановленіямъ, которыя вовсе не имѣютъ законодательнаго значенія и не относятся ни у насъ, ни въ другихъ государствахъ къ компетенціи законодательныхъ учреждений. «Объявляемый указъ не можетъ имѣть силы въ дѣлахъ: о лишеніи жизни, чести, имущества; объ установленіи и уничтоженіи налоговъ, о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій и объ отпускѣ денежныхъ суммъ свыше тѣхъ, кои особыми постановленіями ограничены; о возведеніи въ дворянство внѣ порядка, для производства въ чины установленнаго; о лишеніи дворянства; о опредѣленіи въ высшія должности и объ увольненіи отъ нихъ, на основаніи учреждений». Изъ всѣхъ этихъ «дѣлъ» только установленіе и уничтоженіе налоговъ, да сложеніе недоимокъ разрѣшается у насъ законодательнымъ порядкомъ при участіи государственнаго совѣта. Проф. Таганцевъ толкуетъ слова ст. 66 «въ дѣлахъ о лишеніи жизни, чести, имущества» такъ, будто они относятся и къ уголовнымъ законамъ ¹⁾. Однако, не говоря уже о томъ, что законъ, устанавлиющій имущественное наказаніе, никто не назоветъ «дѣломъ о лишеніи имущества», основной источникъ этой статьи, указъ 3 іюля 1862 года (П. С. З. № 11592), редижированъ такъ, что можетъ относиться именно къ разрѣшенію конкретныхъ дѣлъ, а не къ установленію абстрактныхъ правилъ.

Если такимъ образомъ Высочайшую подпись нельзя считать отличительною и непремѣнною принадлежностью законодательныхъ актовъ, то остается признать, согласно ст. 50 Осн. Зак. и ст. 1 учрежд. госуд. совѣта, отличительною формою законодательныхъ актовъ предварительное обсужденіе ихъ государственнымъ совѣтомъ. И въ законѣ, и на практикѣ подъ «законодательнымъ порядкомъ» у насъ понимается, конечно, проведеніе дѣла чрезъ государственный совѣтъ — и къ компетенціи государственнаго совѣта въ общемъ относятся именно всѣ тѣ дѣла, которыя и въ другихъ государствахъ подлежатъ вѣдѣнію законодательныхъ учреждений.

Этому заключенію какъ бы противорѣчатъ статьи 107 и 108 Учр. госуд. сов. «Всѣ предметы, говорится въ этихъ статьяхъ, содержащіе въ себѣ законъ, уставъ или учрежденіе, излагаются въ видѣ манифестовъ, указовъ и пр. Положенія по прочимъ дѣламъ излагаются въ видѣ мнѣній». Слѣдовательно, тутъ какъ бы выдѣляются изъ общей совокупности дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію государственнаго совѣта, законы и для нихъ устанавливается особая отличительная форма. Но этой ст. 107 нельзя придавать въ данномъ вопросѣ рѣшающаго значенія. Законодатель нигдѣ не опредѣляетъ, что именно надо разумѣть подъ закономъ въ смыслѣ

¹⁾ Таганцевъ, лекціи, I, стр. 128.

ст. 107. А между тѣмъ очевидно ст. 107 учр. госуд. сов. разумѣетъ подъ закономъ нѣчто совсѣмъ иное, чѣмъ Основные Законы, такъ какъ она противопоставляетъ закону мнѣнію государственнаго совѣта, а ст. 53 Осн. Зак., напротивъ, предусматриваетъ возможность изложенія законовъ въ видѣ мнѣній государственнаго совѣта. Ввиду этого ст. 107 учр. госуд. сов. должна быть признана неимѣющей никакого опредѣленнаго содержанія. Она предписываетъ законъ излагать въ формѣ манифестовъ и указовъ, но при отсутствіи какого бы ни было опредѣленія понятія закона, закономъ въ смыслѣ ст. 107 слѣдуетъ признать всякое постановленіе, которое Государю Императору благоугодно будетъ облечь въ форму манифеста или указа.

Существованіе этой ст. 107 учр. гос. сов. можетъ быть объяснено только исторически. По составленному Сперанскимъ проекту уложенія государственныхъ законовъ, уставы и учрежденія какъ акты исполнительной власти, противопоставались законамъ и форму манифестовъ съ обозначеніемъ во вступленіи: «внявъ мнѣнію государственнаго совѣта» предполагалось установить не для законовъ, а только для уставовъ и учреждений. Съ образованіемъ въ 1810 г. одного только совѣта безъ осуществленія другихъ частей проекта, означенная форма манифестовъ была присвоена и законамъ (§ 73). Въ такой же формѣ излагались и всѣ дополненія уставовъ и учреждений (§ 74). Въ формѣ же мнѣній государственнаго совѣта допускалось тогда излагать лишь «изъясненія, предписывающія только образъ исполненія или устанавлиющія истинный разумъ» законовъ (§ 75). Въ Сводѣ Законовъ 1832 года примѣненіе формы мнѣній было, на основаніи Высочайше утвержденной записки пресѣдателя совѣта 12 іюня 1827 г., значительно расширено, такъ какъ форма эта распространена и на дополненія законовъ и въ такомъ видѣ эти правила о формѣ Высочайшаго утвержденія по дѣламъ разсмотрѣннымъ въ совѣтѣ, перешли и въ Учрежденіе 1842 г., сохраняемые по настоящее время. Но понятно, что на дѣлѣ невозможно провести никакой опредѣленной границы между установленіями новаго закона и дополненіемъ существующаго. При современномъ развитіи законодательства всѣ новые законы могутъ быть разсматриваемы какъ дополненіе существующихъ и слѣдовательно постановленіе ст. 107 учр. гос. сов. объ изданіи законовъ въ формѣ манифестовъ и указовъ потеряло теперь всякое опредѣленное содержаніе.

Если законодательными актами мы должны считать такимъ образомъ тѣ акты Верховной власти, которые издаются по предварительному обсужденію въ государственномъ совѣтѣ, то спраши-

вается, въ чемъ практическія гарантіи подчиненія имъ всѣхъ другихъ актовъ Верховной власти? Наше законодательство никакихъ формальныхъ гарантій въ этомъ отношеніи не устанавливаетъ, но это еще не лишаетъ вовсе значенія самое различіе проявленій Верховной власти въ порядкѣ законодательномъ и въ порядкѣ управленія. Съ развитіемъ государственной жизни, это различіе законодательныхъ и собственно правительственныхъ актовъ будетъ безъ сомнѣнія все болѣе выясняться и дѣлаться опредѣленнѣе, устойчивѣе; къ этому неизбѣжно ведутъ и нравственные требованія, и дѣловыя условія, и самыя практическія потребности государственнаго управленія, не могущаго развиваться безъ опредѣленнаго яснаго разграниченія основныхъ руководящихъ началъ и измѣнчивыхъ условій данной минуты.

§ 4. Органы верховнаго управленія.

Верховное управленіе, какъ и всякая другая дѣятельность власти, требуетъ для себя опредѣленныхъ органовъ. Въ монархіяхъ субъектъ верховной власти, монархъ, есть вмѣстѣ съ тѣмъ и высшій ея органъ. Но въ республикахъ, гдѣ верховная власть принадлежитъ народу, какъ цѣлому, коллективный такимъ образомъ субъектъ верховной власти не можетъ быть ея органомъ. Поэтому власть верховнаго управленія, по праву принадлежащая непосредственно народу, на дѣлѣ осуществляется особыми учрежденіями: народнымъ собраніемъ, непосредственнымъ или представительнымъ, и главой правительственной власти, директоріей или президентомъ. Но и въ монархіяхъ, даже въ монархіяхъ абсолютныхъ, монархъ не можетъ обойтись въ осуществленіи функцій верховнаго управленія по крайней мѣрѣ безъ содѣйствующихъ ему учреждений, подготовляющихъ его рѣшенія, подающихъ ему совѣты. Въ монархіяхъ же ограниченныхъ самое осуществленіе власти верховнаго управленія предоставляется совмѣстно, какъ двумъ рѣшающимъ органамъ, монарху и парламенту.

Въ монархіяхъ западной Европы образованіе особыхъ органовъ законодательныхъ и правительственныхъ появляется только съ переходомъ отъ абсолютнаго режима къ конституціонному. Выдѣленіе особыхъ законодательныхъ учреждений, обособленіе законодательства отъ управленія, въ тѣсномъ смыслѣ слова, знаменовало тамъ собою ограниченіе королевской власти. У насъ образованіе особаго законосовѣщательнаго учрежденія, государственнаго совѣта, и вмѣстѣ обособленіе по крайней мѣрѣ въ принципѣ законодательства отъ

управленія въ тѣсномъ смыслѣ находить себѣ мѣсто при полномъ сохраненіи неограниченной власти монарха. И на западѣ въ абсолютныхъ монархіяхъ существовали государственные совѣты, но это были общіе органы верховнаго управленія, соединявшіе въ себѣ отдѣльныя функціи верховнаго управленія подобно нашимъ высшимъ совѣщательнымъ учрежденіямъ XVII и XVIII столѣтій: боярской думѣ, верховному тайному совѣту, государственному совѣту Екатерины и Павла. Существоющій же теперь государственный совѣтъ есть органъ специально приуроченный къ функціи законодательной.

Это различіе въ условіяхъ обособленія изъ общей сферы верховнаго управленія собственно законодательства есть прямое слѣдствіе указаннаго въ первомъ томѣ¹⁾ различія формъ, въ коихъ начало правомѣрности государственнаго управленія нашло себѣ осуществленіе на западѣ Европы и на Руси. Правомѣрность управленія нашла себѣ у насъ выраженіе не въ субъективной формѣ противоположенія власти чужихъ правъ, а въ объективной формѣ нормированія осуществленія власти закономъ. Поэтому и потребность въ обособленіи законодательной функціи, въ созданіи для нея особаго органа сказалась у насъ независимо отъ какихъ-либо ограниченій власти монарха и осуществилась по собственному его почину, какъ требованіе порядка, какъ условіе опредѣленности, устойчивости управленія.

Но, пожалуй, на это могутъ возразить, что государственный совѣтъ въ томъ видѣ, какъ онъ существуетъ теперь, явился первоначально, какъ часть задуманнаго Александромъ I подъ вліяніемъ Сперанскаго общаго преобразованія государственнаго управленія, преобразованія, которое еслибы осуществилось вполнѣ, привело бы къ ограниченію власти императора народнымъ представительствомъ. Такимъ образомъ образованіе государственнаго совѣта, какъ спеціальнаго органа законодательства, явилось результатомъ задуманнаго, хотя и неосуществившагося ограниченія власти монарха. Въ нашей юридической литературѣ даже всѣми признается, что и самъ государственный совѣтъ, какъ законодательное «сословіе» по первоначальному своему образованію 1810 года долженъ былъ въ нѣкоторой степени ограничивать власть монарха. Но съ подобными возраженіями никакъ нельзя согласиться. Учрежденіе государственнаго совѣта 1810 года, дѣйствительно представляло лишь часть составленнаго Сперанскимъ общаго плана государственнаго преобразованія. Но по плану этому государственный совѣтъ вовсе и не предназначался служить спеціальнымъ органомъ законодательства. «Въ порядкѣ государственныхъ установленій совѣтъ, такъ опредѣляетъ

¹⁾ Смотри стр. 158.

его значеніе Сперанскій въ своемъ проектѣ уложенія государственныхъ законовъ, представляетъ сословіе, въ коемъ всѣ дѣйствія порядка законодательнаго, суднаго и исполнительнаго въ главныхъ ихъ отношеніяхъ соединяются и чрезъ него восходятъ къ державной власти и отъ нея изливаются». Такимъ образомъ по плану Сперанскаго совѣтъ долженъ былъ явиться подобно совѣтамъ западной Европы, общимъ сосредоточіемъ всѣхъ функцій верховнаго управленія, а вовсе не спеціальнымъ органомъ законодательства. Также точно смотрѣлъ на значеніе совѣта первоначально и самъ императоръ Александръ I, прямо выразившій это въ своей рѣчи при открытіи первого засѣданія совѣта. «Государственный совѣтъ будетъ составлять сосредоточіе всѣхъ дѣлъ высшаго управленія». Поэтому спеціально законодательное значеніе государственнаго совѣта сложилось въ дѣйствительности не благодаря замысламъ объ ограниченіи власти монарха, а вопреки этимъ замысламъ, именно вслѣдствіе того, что эти замыслы не осуществились. Иначе совѣтъ, на ряду съ государственной думой, не могъ бы сдѣлаться спеціальнымъ органомъ законодательства.

Ошибочнымъ также слѣдуетъ признать распространенное у насъ убѣжденіе объ ограничительномъ значеніи самаго совѣта по первоначальному его образованію. Съ легкой руки графа Корфа многіе усматриваютъ какое-то особенное значеніе въ наименованіи совѣта «сословіемъ». Въ манифестѣ объ образованіи совѣта, говоритъ онъ «сущность была гораздо важнѣе редакціи.—Совѣтъ и сенатъ прямо названы были сословіями» ¹⁾. Со стороны человѣка, принимавшаго весьма близкое участіе въ составленіи Свода Законовъ, не можетъ не показаться поразительнымъ такое незнакомство съ терминологіей нашихъ законодательныхъ актовъ. Отчего же не назвать «сословіями» совѣтъ и сенатъ, если такъ именуются монастыри, архіерейскіе дома и церкви? (т. IX, книга I, раздѣлъ II, отдѣл. 4). Дѣло въ томъ, что сословіемъ на языкѣ нашего Свода обозначается собственно юридическое лицо, коллегія, *universitas personarum*, какъ это прямо явствуется изъ ст. 416 тома X, ч. 1. «Имущества частныя суть всѣ тѣ, кои принадлежатъ частнымъ лицамъ и сословіямъ лицъ, какъ-то: компаніямъ, товариществамъ, конкурсамъ». Еслибы еще могло оставаться какое-либо сомнѣніе, не заключается ли особаго значенія въ наименованіи совѣта сословіемъ, то оно окончательно устраняется тѣмъ обстоятельствомъ, что уже при Павлѣ тогдашній государственный совѣтъ также назывался сословіемъ. Когда наслѣдникъ престола 1 декабря 1799 года былъ назначенъ членомъ совѣта, совѣтъ приносилъ Государю бла-

¹⁾ Жизнь графа Сперанскаго. I, стр. 119.

годареніе «за доставленіе ему счастья имѣть въ своемъ сословіи Государя-Наслѣдника» ¹⁾).

Ошибочное толкованіе значенія слова «сословіе» нашло однако себѣ сторонниковъ. Такъ Эйхельманъ видитъ въ такомъ именованіи совѣта знаменіе особаго его значенія ²⁾, а Романовичъ-Славатинскій даже порицаетъ Сперанскаго, якобы неправильно назвавшего совѣтъ сословіемъ. «Онъ вовсе не составляетъ корпораціи съ политической властью» ³⁾. Конечно такъ, но и монастыри, архіерейскіе дома, конкурсы тоже не имѣютъ политической власти, а между тѣмъ по терминологіи Свода Законовъ суть сословія.

На подобномъ же недоразумѣніи основано и убѣжденіе въ томъ, будто по первоначальному образованію совѣта 1810 года государь могъ утверждать только мнѣнія большинства совѣта, такъ какъ въ Высочайшіе манифесты обязательно включались слова «внявъ мнѣнію государственнаго совѣта». «Проектъ закона, говоритъ проф. Сергѣевичъ, противъ котораго высказалось большинство въ государственномъ совѣтѣ, не могъ быть утвержденъ государемъ и обнародованъ, ибо подъ нимъ нельзя было написать: внявъ мнѣнію» ⁴⁾. Тоже самое повторяетъ и Романовичъ-Словатинскій ⁵⁾ и Будановъ ⁶⁾, Не такъ категорично, но по существу то же самое, говорятъ Градовскій ⁷⁾, Сокольскій ⁸⁾, Энгельманъ ⁹⁾.

Между тѣмъ не трудно убѣдиться что, формула эта «внявъ мнѣнію» никогда не имѣла и не могла имѣть подобнаго значенія. Еще Карамзинъ въ своей извѣстной «Запискѣ» указывалъ, что это не болѣе какъ переводъ съ французскаго «le conseil d'état entendu» ¹⁰⁾, Но во Франціи государственный совѣтъ никогда не имѣлъ такого значенія, чтобы правительство могло утверждать только мнѣнія (avis) его большинства. И теперь даже президентъ республики можетъ не согласиться съ мнѣніемъ большинства и по такимъ дѣламъ, которыя онъ можетъ рѣшать не иначе, какъ «conseil d'état entendu». Для него обязательно только внять, т. е. выслушать мнѣніе совѣта, но не слѣдовать непременно этому мнѣнію. Если президентъ республики, утвердивъ мнѣніе меньшинства совѣта, пишетъ

¹⁾ Архивъ Государственнаго Совѣта, томъ II, стр. 7.

²⁾ Обзоръ, стр. 6.

³⁾ Система, I, стр. 182.

⁴⁾ Лекціи, стр. 762.

⁵⁾ Система, I, стр. 183.

⁶⁾ Владимірскій-Будановъ, Обзоръ исторіи русск. права, изданіе 2, стр. 231, 244.

⁷⁾ Начала, II, стр. 210.

⁸⁾ Учебникъ, стр. 275.

⁹⁾ Engelmann, Staatsrecht, s. 39.

¹⁰⁾ Русскій Архивъ, 1870, стр. 2288.

все-таки въ своемъ декретѣ «conseil d'état entendu», отчего русскій самодержецъ не могъ бы того же сдѣлать въ своемъ манифестѣ? Можно развѣ только замѣтить, что переводъ былъ неудаченъ; что онъ давалъ поводъ къ недоразумѣніямъ, такъ какъ «внявъ» одинаково означаетъ и «выслушавъ» и «согласившись». Было бы правильнѣе и точнѣе сказать «выслушавъ мнѣніе совѣта». Тогда бы не могло быть недоразумѣній.

Есть притомъ полное основаніе думать, что выраженіе было именно неудачно выбрано, а не намѣренно придумано Сперанскимъ двусмысленное. Извѣстно, что во время учрежденія государственнаго совѣта Александръ I не думалъ еще на этомъ остановиться. Предполагалось затѣмъ учредить государственную думу, безъ согласія которой императоръ не могъ бы издавать законовъ, но государственный совѣтъ и тогда бы остался совѣщательнымъ учрежденіемъ при монархѣ, и мнѣнія его по этому самому не могли бы быть обязательны для монарха. По Проекту уложенія государственныхъ законовъ законы только «въ первыхъ ихъ начертаніяхъ предлагаются и разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ», а потомъ «дѣйствіемъ державной власти поступаютъ къ предназначенному имъ совершенію въ порядкѣ законодательномъ», т.-е. въ государственную думу.

Да и въ самомъ образованіи государственнаго совѣта 1810 года вовсе не было постановлено, чтобы императору къ утвержденію представлялись лишь мнѣнія большинства, какъ это было, напротивъ, прямо выражено въ Наказѣ непремѣнному совѣту 5 апрѣля 1801 г. «Дѣла изъ совѣта вносятся на утвержденіе государя, когда большинствомъ голосовъ будутъ уважены. Не имѣющія сего уваженія остаются безъ дѣйствія» ¹⁾. Въ образованіи 1810 г. мы напрасно бы стали искать подобнаго правила. Правда, § 53 предписываетъ вносить въ журналъ засѣданія только мнѣнія большинства. Но § 55 говоритъ, что государь можетъ предложить мнѣніе меньшинства вторичному обсужденію совѣта. Отсюда ясно, что хотя мнѣнія меньшинства въ журналъ и не вносятся, но до свѣдѣнія государя все-таки доводятся. Иначе онъ не могъ бы ихъ знать. А уже въ 1816 году «Подробными правилами о производствѣ дѣлъ въ государственномъ совѣтѣ удостоеннымъ 18 февраля Высочайшаго вниманія (sic)» допущено внесеніе мнѣній меньшинства и въ самый журналъ (пп. 3 и 4). Кромѣ того, положительно извѣстно, что уже Александръ I нерѣдко не соглашался съ мнѣніемъ большинства совѣта. Изъ 242 дѣлъ, по которымъ въ совѣтѣ произошло разномысліе по 83 дѣламъ, было утверждено мнѣніе меньшинства,

¹⁾ Архивъ Государственнаго Совѣта, т. III, ч. 1, ст. XXI.

въ томъ числѣ по 4 дѣламъ мнѣніе всего одного члена ¹⁾. Несмотря на такую практику, въ законахъ того времени случая утвержденія меньшинства нигдѣ прямо не предусматривалось. Только Высочайше утвержденная 12 іюня 1827 года, Записка предсѣдателя совѣта восполнила этотъ пробѣлъ, предусмотрѣвъ не только утвержденіе мнѣнія меньшинства, но и постановленіе «особой резолюціи». Сообразно съ этимъ и въ первомъ изданіи Свода Законовъ прямо указывается на возможность утвержденія предположеній, отвергнутыхъ большинствомъ совѣта. Между тѣмъ пресловутая формула «внявъ мнѣнію» оставалась неотмѣненной вплоть до 1842 г. Очевидно это было возможнымъ только потому, что формула эта означала просто «выслушавъ мнѣніе».

Такимъ образомъ образованіе у насъ въ лицѣ государственнаго совѣта особаго органа законодательной функціи нельзя ставить въ связь съ предполагавшимся въ началѣ царствованія Александра I ограниченіемъ власти монарха. Каковы бы ни были въ этомъ отношеніи предположенія Александра I и Сперанскаго, образованіе государственнаго совѣта не представляло собою ихъ осуществленія. Государственный совѣтъ съ самаго начала не имѣлъ ограничительнаго значенія, да и не могъ имѣть его по самому своему существу. По составленному Сперанскимъ Проекту уложенія государственныхъ законовъ совѣтъ не былъ спеціальнымъ органомъ законодательства. Такое его значеніе сложилось на дѣлѣ именно потому, что другія, задуманныя Сперанскимъ преобразованія, долженствовавшія, дѣйствительно, привести къ ограниченію власти монарха, не были осуществлены.

Какъ бы то ни было ограниченіе дѣятельности государственнаго совѣта законодательствомъ должно было вызвать образованіе другого совѣщательнаго органа собственно правительственной дѣятельности. Такимъ органомъ является у насъ комитетъ министровъ, существованіе котораго, какъ особаго учрежденія, вовсе не входило въ планъ Сперанскаго. Но комитетъ министровъ есть органъ исключительно внутренняго управленія. Для обсужденія вопросовъ виѣшней политики у насъ нѣтъ постоянного, опредѣленнаго органа.

Государственный совѣтъ, совѣтъ и комитетъ министровъ представляютъ собою, такъ сказать, общіе органы законодательства и правительства. Но, кромѣ того, существуютъ и спеціальныя совѣщательныя органы верховнаго управленія, компетенція которыхъ обособляется по роду дѣлъ. Таковъ военный совѣтъ, адмиралтействъ-совѣтъ и опекунскій совѣтъ.

Но монархъ для содѣйствія своей непосредственной дѣятельности

¹⁾ Даневскій, Исторія Государственнаго Совѣта, стр. 82.

нуждается не въ однихъ только органахъ совѣщательныхъ, но также въ подготовляющихъ и исполняющихъ. Органомъ подготовительнымъ является Собственная Его Величества канцелярія. Органомъ исполнительнымъ—войско, находящееся въ непосредственномъ распоряженіи государя. Но монархъ занимаетъ такое высокое положеніе въ государствѣ, что и самыя личныя его отношенія обставляются извѣстными учрежденіями, имѣющими извѣстное государственное значеніе, и составляющими такъ-называемый дворъ. Учрежденія, входяція въ составъ двора, имѣютъ чисто исполнительныя функціи. Къ этому присоединяются еще спеціальныя органы царской благотворительности. Русскіе государи всегда щедро удѣляли свои личныя средства на дѣла благотворительности и цѣлый рядъ благотворительныхъ учреждений, начало которыхъ было положено императрицей Маріей Ѳеодоровной, супругой императора Павла, находится въ вѣдѣніи особаго вѣдомства учреждений императрицы Маріи, образующаго какъ-бы особое министерство и имѣющаго чисто исполнительныя функціи.

Всѣ перечисленныя учрежденія верховнаго управленія имѣютъ общее значеніе, распространяя свою дѣятельность на всѣ части русскаго государства. Но кромѣ того существовали и существуютъ спеціальныя органы, при содѣйствіи которыхъ верховная власть дѣйствуетъ только въ опредѣленныхъ частяхъ государства. Такъ, существовали комитеты сибирскій, кавказскій, Царства Польскаго, западный, остзейскій. Такъ и теперь существуютъ особые органы верховнаго управленія для Великаго княжества Финляндскаго.

Характерную особенность всѣхъ органовъ верховнаго управленія составляетъ то, что они не имѣютъ своей особой, самостоятельной власти, а только содѣйствуютъ монарху въ осуществленіи его власти. Рѣшительная власть въ сферѣ верховнаго управленія принадлежитъ только одному монарху. Это свойство органовъ верховнаго управленія, однако, сказывается безусловно только въ организаціи государственнаго совѣта и совѣта министровъ. Другіе органы верховнаго управленія имѣютъ и нѣкоторую долю рѣшительной власти. Напримѣръ, комитетъ министровъ собственною властью, безъ представленія государю, рѣшаетъ дѣло объ уничтоженіи вредныхъ книгъ. Еще шире самостоятельная, рѣшительная власть военнаго совѣта, адмиралтействъ-совѣта, министра двора, главноуправляющаго вѣдомствомъ императрицы Маріи. Такое надѣленіе органовъ верховнаго управленія нѣкоторой долей рѣшительной власти объясняется тѣмъ, что верховное и подчиненное управленіе не получили строгого, безусловнаго разграниченія и многіе органы верховнаго управленія выполняютъ вмѣстѣ съ тѣмъ и функціи подчиненнаго управленія.

Однако, дѣла подчиненного управленія, предоставленныя вѣдѣнію органовъ верховнаго управленія, представляютъ ту особенность, что рѣшенія по нимъ не подлежатъ обжалованію правительствующему сенату.

ГЛАВА II.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО.

§ 5. Общія условія законодательной дѣятельности.

Мы видѣли, что противоположеніе законодательства и управленія, какъ оно слагается въ дѣйствительности, не можетъ быть сведено ни къ противоположенію установленія общихъ правилъ и принятія частныхъ распоряженій, ни къ противоположенію юридическихъ и техническихъ правилъ. Акты законодательные, какъ и акты управленія, могутъ содержать въ себѣ и частныя велѣнія и техническія правила. Всякое свободное¹⁾ проявленіе власти можетъ быть облечено въ форму законодательнаго акта и форма эта сама по себѣ не можетъ измѣнить содержанія заключеннаго въ ней велѣнія: изъ частнаго велѣнія сдѣлать общимъ правиломъ, или изъ техническаго правила—юридической нормой. Такимъ образомъ содержаніе законодательныхъ актовъ можетъ быть и дѣйствительно бываетъ очень разнообразно. Тѣмъ не менѣе вся законодательная дѣятельность государственной власти представляетъ извѣстное единство, именно въ силу единства формы. Законодательный актъ есть высшая форма выраженія велѣній государственной власти. Законодательнымъ актомъ можетъ быть отмѣненъ всякій иной актъ государственной власти, а сами законодательные акты могутъ быть отмѣняемы и измѣняемы только законодательнымъ же путемъ.

Въ виду такого значенія законодательныхъ актовъ интересы какъ подданныхъ, такъ и самаго правительства требуютъ, чтобы актамъ этимъ была усвоена опредѣленная форма, дающая возможность всегда распознать законодательный актъ отъ другихъ актовъ власти. Для подданныхъ, для общества это важно, какъ необходи-

¹⁾ Говорю свободное, потому что основанное на законѣ и въ немъ черпающее свою обязательную силу велѣніе, будучи облечено въ форму законодательнаго акта, превращается въ силу этого самаго въ свободное проявленіе власти, такъ какъ законодательная форма придаетъ ему безусловно обязательную силу, независимо отъ согласія его съ постановленіями закона.

мое условіе устойчивости и опредѣленности всего юридическаго быта. Для увѣренности въ своихъ правахъ надо знать, какими актами власти могутъ быть устанавливаемы новыя юридическія нормы или устраняемо примѣненіе ихъ въ отдѣльныхъ конкретныхъ случаяхъ. Чтобы знать свои обязанности, надо знать, какіе акты имѣютъ безусловную силу и какіе только подъ условіемъ непротиворѣчія ихъ другимъ, высшимъ актамъ. Все это дѣлаетъ необходимымъ установленіе опредѣленной формы законодательныхъ актовъ въ интересахъ подданныхъ. Но и для самихъ органовъ власти не можетъ не сказаться такая же настоятельная потребность въ присвоеніи законодательнымъ актамъ строго опредѣленной формы. Задачи государственнаго управленія крайне многосложны и разнообразны и часто подъ вліяніемъ тѣхъ или другихъ обстоятельствъ совершенно частный или временный интересъ можетъ получить преобладающее значеніе и привлечь къ себѣ все вниманіе правительства, потребовать для своего осуществленія особенно энергичной дѣятельности. При такихъ условіяхъ правительству невозможно во всей своей дѣятельности, во всѣхъ своихъ распоряженіяхъ обращать должное вниманіе на принятія имъ для себя въ руководство основныя начала. Поставленное лицомъ къ лицу съ настоятельными интересами минуты правительство легко можетъ увлечься ими и само того не желая и не сознавая, отступить отъ общихъ, руководящихъ началъ. Чтобы обезопасить себя отъ такого самопротиворѣчія, правительству представляется только одно средство: устанавливать общія руководящія начала только въ формѣ законодательныхъ актовъ и признавать, что всякій другой правительственный актъ, неимѣющій законодательной формы, безсиленъ отмѣнить установленное въ законодательной формѣ. Другими словами, правительство можетъ обезпечить себѣ самому неуклонное соблюденіе въ своей дѣятельности общихъ руководящихъ началъ, только придавъ законодательнымъ актамъ строго опредѣленную форму, рѣзко отличающую ихъ отъ всѣхъ другихъ актовъ государственной власти.

Итакъ, мы должны признать необходимость особой отличительной формы законодательныхъ актовъ. Но этого мало. Не безразличенъ и самый выборъ такой формы. Не все равно, въ чемъ именно будетъ заключаться отличительная форма законодательныхъ актовъ. То обстоятельство, что законодательные акты служатъ высшимъ проявленіемъ государственной власти, съ которымъ должны соотноситься всѣ другія акты власти, обуславливаетъ извѣстныя требованія отъ формы, усвоиваемой законодательнымъ актамъ. Форма законодательныхъ актовъ должна обезпечивать имъ 1) обдуманность выработки и 2) должный авторитетъ въ глазахъ общества.

Обдуманность законодательныхъ актовъ требуется, потому что ими устанавливаются руководящія начала всей государственной дѣятельности, ими опредѣляются границы дѣйствія и условія обязательности всѣхъ другихъ актовъ государственной власти. Законодательные акты служатъ какъ бы высшимъ формальнымъ мѣриломъ всего, что совершается въ государствѣ.

Непререкаемый авторитетъ въ глазахъ общества необходимъ законодательнымъ актамъ, потому что они служатъ высшимъ проявленіемъ государственной власти. Но государственное властвованіе не можетъ опираться только на физическое властвованіе. Въ концѣ-концовъ всякая власть опирается на признаніе ея обществомъ и признаніе это должно проявиться прежде всего въ признаніи авторитета закона. Если законъ не будетъ имѣть должнаго авторитета, то вмѣстѣ съ тѣмъ неизбежно исчезнетъ уваженіе и ко всѣмъ другимъ, низшимъ актамъ государственной власти.

Строгая обдуманность и непререкаемый авторитетъ, очевидно, не могутъ быть обезпечены одной лишь внѣшней формой изложенія законодательныхъ актовъ: для этого необходимо установленіе особыхъ законодательныхъ учреждений съ подходящимъ составомъ и особая процедура самаго обсужденія законопроектовъ. Обдуманность и авторитетъ закона обусловливаются не внѣшней его формой, а тѣмъ, отъ кого и какъ онъ исходитъ.

Что касается органовъ законодательства, то обдуманность изданія законовъ не будетъ обезпечена, если къ этому дѣлу будутъ призваны учреждения и лица, завѣдующія текущими дѣлами управленія. Находясь всегда подъ непосредственнымъ давленіемъ запросовъ данной минуты, они не въ состояніи отнестись къ законодательнымъ вопросамъ съ должнымъ спокойствіемъ, обсудить ихъ съ достаточно общей точки зрѣнія, поставить ихъ, такъ сказать, въ надлежащую перспективу ко всему сложному разнообразію интересовъ, составляющихъ содержаніе государственной жизни. Поэтому къ участию въ законодательствѣ должны быть привлекаемы лица, стоящія вдали отъ активнаго управленія. Затѣмъ, обдуманность предполагаетъ непременно совмѣстное участіе многихъ лицъ. Умъ хорошъ, а два — лучше, говоритъ пословица. Одинъ никогда не обсудитъ дѣла съ такой полнотой и разносторонностью, какъ нѣсколько. У одного всегда окажется неизбежная односторонность. Обдуманность получится тѣмъ большая, чѣмъ разнороднѣе будутъ эти многіе. Чѣмъ разнороднѣе составъ коллегій, тѣмъ больше въ ней разнообразія взглядовъ, знаній, доводовъ; тѣмъ живѣе обмѣнъ мыслей; тѣмъ содержательнѣе пренія. Но все это предполагаетъ, конечно, возможность свободнаго выраженія убѣжденій и слѣдовательно

независимость положенія членовъ коллегіи. Для плодотворной дѣятельности коллегіи недостаточно еще, чтобы члены ея могли обсуждать законопроекты, надо, чтобы они и дѣйствительно имѣли интересъ приложить къ этому всѣ свои силы. А интересъ къ дѣлу всегда находится въ прямомъ отношеніи къ степени вліянія на исходъ его. Поэтому учрежденіе, имѣющее рѣшительный голосъ, всегда проявляетъ больше живого интереса къ дѣлу, чѣмъ ограниченное лишь голосомъ совѣщательнымъ. Словомъ, для обезпеченія обдуманности надо законодательное учрежденіе обособить отъ органовъ активнаго управленія и придать ему коллегіальное устройство съ рѣшительнымъ голосомъ и съ разнороднымъ и независимымъ составомъ.

Подобающій законодательнымъ актамъ авторитетъ требуетъ прежде всего, чтобы они исходили отъ высшаго въ государствѣ органа, окруженнаго въ глазахъ общества извѣстнымъ ореоломъ величія, недосягаемости, дѣйствующимъ на воображеніе. Но прочнымъ, надежнымъ авторитетомъ можетъ пользоваться лишь то, что имѣетъ за собой сознательное убѣжденіе въ разумности и справедливости. Поэтому недостаточно, чтобы законодательный актъ былъ актомъ высшаго органа власти, надо, чтобы онъ былъ актомъ такого органа, который больше всѣхъ другихъ представляетъ гарантій дѣйствительнаго служенія общему благу государства. Надо, чтобы законодательная власть была отзывчива на всѣ нужды народной жизни, чтобы она не была чужда народу. Законодательные акты будутъ встрѣчать въ общественномъ мнѣніи тѣмъ большее къ себѣ довѣріе и уваженіе, чѣмъ ближе законодательная власть стоитъ къ народу, чѣмъ полнѣе и непосредственнѣе отзываются въ ней всѣ теченія общественной жизни.

Подобно устройству законодательныхъ учреждений и самый порядокъ законодательства также долженъ заключать въ себѣ гарантіи надлежащей обдуманности и должнаго авторитета. Установленныя формы законодательной процедуры должны предупреждать возможность случайныхъ, опрометчивыхъ рѣшеній. Съ этою цѣлью устанавливаются многократныя чтенія законопроектовъ, предварительное обсужденіе ихъ въ комиссіяхъ, повторное обсужденіе въ нѣсколькихъ коллегіяхъ и предоставляется правительственной власти налагать вето на принятые законопроекты или, по крайней мѣрѣ, дѣлать противъ удобства ихъ изданія возраженія и требовать новаго разсмотрѣнія.

Авторитетъ всякаго рода актовъ власти обусловленъ ихъ постоянствомъ. Измѣнчивость, непостоянство велѣній неизбѣжно подрываетъ ихъ авторитетъ. Поэтому для изданія законодательныхъ

актовъ устанавливается сравнительно малоподвижная, требующая много времени, процедура. А для измѣненія нѣкоторыхъ, особо важныхъ, законодательныхъ постановленій (конституціонныхъ законовъ) устанавливаются особенныя, затрудняющія изданіе акта, формы.

§ 6. Различные типы законодательныхъ учреждений.

Существующія въ различныхъ государствахъ законодательныя учрежденія не всѣ, конечно, въ одинаковой степени удовлетворяютъ указаннымъ требованіямъ. Устройство и составъ государственныхъ учреждений опредѣляются не одними только соображеніями цѣлесообразности. Самыя разнообразныя политическія, историческія и бытовыя условія оказываютъ тутъ свое вліяніе. Форма государственнаго устройства, распредѣленіе политическихъ правъ между отдѣльными группами подданныхъ, уровень общественнаго развитія—всѣмъ этимъ также обуславливается тотъ или другой складъ законодательныхъ органовъ.

Всѣ разновидности законодательныхъ учреждений могутъ быть сведены къ двумъ основнымъ типамъ: учрежденія съ исключительно профессиональнымъ составомъ и учрежденія съ представительнымъ составомъ. Законодательныя учрежденія съ профессиональнымъ составомъ, т.-е. составленныя исключительно изъ состоящихъ на государственной службѣ лицъ, ограничиваются всегда только совѣщательнымъ голосомъ. Надѣленіе ихъ рѣшительнымъ голосомъ, ограничивающимъ законодательную власть правительства, совершенно не соответствовало бы ихъ составу. Составляющія ихъ должностныя лица, прошедшія бюрократическую или военную карьеру, тѣмъ самымъ воспитываются, такъ сказать, къ тому, чтобы быть послушными органами правительства, а не самостоятельными въ отношеніи къ нему выразителями общественныхъ нуждъ и интересовъ. Они могутъ именно только обсуждать проекты согласно указаніямъ правительства, соображаясь съ его видами и намѣреніями. Имъ не на что было бы опереться для того, чтобы проводить какіе-нибудь самостоятельныя взгляды, чтобы намѣчать законодательству новыя цѣли и пути. Поэтому ихъ роль и ограничивается только подачей мнѣній по законопроектамъ, предложеннымъ на ихъ обсужденіе: имъ не предоставляется даже права законодательнаго почина. Однородность состава профессиональныхъ законодательныхъ учреждений не представляетъ и подходящаго матеріала для образованія сколько-нибудь сложной, развитой ихъ организации. Самое большое, если, кромѣ общаго присутствія, въ нихъ образуются еще секціи, имѣющія значеніе подготовительныхъ

коммиссій. Мы не встрѣчаемъ въ нихъ никогда чего-либо подобнаго — раздѣленію на двѣ самостоятельныя палаты.

Законодательныя учрежденія съ представительнымъ составомъ представляютъ больше разнообразія. Они могутъ быть надѣляемы и совѣщательнымъ, и рѣшительнымъ голосомъ; могутъ пользоваться или только правомъ обсужденія готовыхъ проектовъ, или и правомъ законодательнаго почина. Ихъ составъ гораздо многочисленнѣе и разнороднѣе; ихъ организація представляется болѣе сложной, такъ какъ многочисленный и разнородный составъ даетъ возможность расчлененія на двѣ самостоятельныя палаты.

Въ нашей литературѣ имѣется прекрасная оцѣнка совѣщательныхъ представительныхъ собраній въ книгѣ Чичерина ¹⁾ «О народномъ представительствѣ». Почтенный авторъ высказывается рѣшительно противъ совѣщательныхъ собраній. «Чтобы люди могли высказывать свои думы и желанія, нѣтъ никакой необходимости собирать ихъ въ одно мѣсто и дѣлать изъ нихъ постоянное учрежденіе. Установить въ государствѣ особый органъ правды, котораго обязанность состояла бы единственно въ вознесеніи истины къ престолу — мысль совершенно не политическая. Еслибы могло существовать собраніе, устами котораго говорила бы сама правда, то ему слѣдовало предоставить и рѣшеніе дѣлъ. Государство имѣетъ цѣль не теоретическую, а практическую; политическая мысль непременно стремится перейти въ дѣло. Если правительство считаетъ нужнымъ собрать около себя народное представительство, то послѣднему надобно предоставить вліяніе и на рѣшеніе дѣлъ. Это тѣмъ болѣе необходимо, что народное представительство непременно сознаетъ себя независимою силою. Въ государствѣ могутъ существовать и всегда существуютъ совѣщательныя учрежденія, составленные изъ сановниковъ. Верховная власть управляетъ посредствомъ извѣстныхъ органовъ, и когда монарху приходится рѣшать общій вопросъ, онъ, естественно, обставляетъ себя мнѣніями ближайшихъ своихъ помощниковъ. Здѣсь лица, подающія голосъ, не болѣе, какъ подчиненные дѣятели, орудія верховной власти; они могутъ только давать совѣты, ибо собственныхъ правъ не имѣютъ. Напротивъ, народное представительство состоитъ изъ людей независимыхъ, они въ государственныхъ дѣлахъ не участвуютъ своимъ лицомъ, а являются прямымъ выраженіемъ народныхъ нуждъ. Это — общественная сила, которая получаетъ сосредоточіе, организуется, слѣдовательно направляется къ дѣятельности. Поэтому невозможно оставить ее безъ положительнаго вліянія на рѣшеніе дѣлъ.

¹⁾ Б. Чичеринъ, О народномъ представительствѣ. 1866 г., стр. 96—108.

Безправная сила — несообразность въ государствѣ». Совѣщательныя собранія приносятъ даже положительный вредъ государственному управленію. Безъ всякаго дѣйствительнаго участія въ дѣлахъ и потому безъ всякой нравственной отвѣтственности, они неизбѣжно переходятъ въ своихъ совѣщаніяхъ въ безпредѣльную, несдерживаемую условіями практической осуществимости, критику всего и всѣхъ. Собраніе, имѣющее рѣшительный голосъ, находитъ себѣ удовлетвореніе въ практическихъ результатахъ своей дѣятельности; собраніе совѣщательное, устраненное отъ всякаго практическаго дѣла, призванное только разсуждать, естественно ищетъ удовлетворенія въ критикѣ, по возможности рѣзкой, чужихъ дѣлъ. Поэтому совѣщательныя собранія не служатъ опорой власти, не приводятъ къ укрѣпленію связи правительства съ народомъ, а, напротивъ, усиливаютъ антагонизмъ между ними и подрываютъ авторитетъ правительственной власти.

Совѣщательныя представительныя собранія непригодны также, какъ переходная, подготовительная мѣра къ введенію представительныхъ собраній съ рѣшительнымъ голосомъ. «Политическое воспитаніе людей совершается несравненно лучше возложеніемъ на нихъ работы и отвѣтственности, нежели бесполезными словопреніями. Послѣднее можетъ скорѣе развратить общество, отвлекая его вниманіе отъ настоящаго дѣла и приучая его считать пустое краснорѣчіе главнымъ политическимъ качествомъ человѣка».

И дѣйствительно совѣщательныя собранія нигдѣ не получили прочнаго развитія. Во всѣхъ государствахъ, имѣющихъ представительныя собранія, имъ предоставляется теперь не только право подавать совѣты, высказывать свое мнѣніе о законопроектахъ или другихъ правительственныхъ предположеніяхъ, но и право отвергать подлежащіе ихъ разсмотрѣнію проекты, такъ что они поставляютъ рѣшенія обязательныя для правительства.

Степень власти, предоставляемой собраніямъ съ рѣшительнымъ голосомъ, можетъ имѣть двѣ существенно различныя градаціи. Власть представительнаго собранія можетъ быть или ограничена правомъ принимать и отвергать правительственныя предположенія цѣликомъ, какъ они внесены въ собраніе безъ какихъ-либо измѣненій, — или, напротивъ, заключать въ себѣ и право предлагать измѣненія къ правительственнымъ предположеніямъ и самому возбуждать отъ себя новыя предположенія. Другими словами, власть представительнаго собранія или ограничивается функціей обсужденія правительственныхъ предположеній, или распространяется и на право инициативы. Право предлагать измѣненія къ правительственнымъ проектамъ обыкновенно соединяется съ правомъ ини-

ціативы. Измѣненія, какія можуть быть предложены собраніємъ, невозможно ограничить по содержанію. Поэтому, если бы съ правомъ предлагать измѣненія къ правительственнымъ предложеніямъ не соединялось право почина, совершенно самостоятельныя предложенія стали бы вноситься собраніємъ въ формѣ поправокъ къ правительственнымъ проектамъ.

Ограниченіе власти представительнаго собранія правомъ принимать или отвергать правительственныя предложенія непременно цѣликомъ существенно стѣсняетъ свободу сужденій собранія. Нерѣдко бываетъ такъ, что негодность существующаго закона, его несоотвѣтствіе измѣнившимся условіямъ общественной жизни стоитъ внѣ всякихъ споровъ; всѣми признается настоятельность изданія новаго закона, но по вопросу о томъ, каковъ долженъ быть этотъ новый законъ между правительствомъ и большинствомъ представительнаго собранія существуетъ разногласіе. Въ такомъ случаѣ собраніе, чтобы только достигнуть отмѣны устарѣлаго закона, можетъ быть вынуждено принять неодобряемый имъ въ сущности правительственный законопроектъ. Такое вынужденное несоотвѣтствіе постановленій собранія съ дѣйствительнымъ его убѣжденіемъ можетъ только подрывать авторитетъ законодательныхъ актовъ. Рѣшительно преобладающая въ настоящее время система организациі представительныхъ собраній надбляетъ ихъ не только правомъ отвергать правительственныя предложенія, но и правомъ собственной инициативы.

Что касается собственно устройства представительныхъ собраній, то тутъ различаются однопалатныя и двухпалатныя собранія. По примѣру англійскаго парламента, послужившаго прототипомъ устройства всѣхъ современныхъ представительныхъ учреждений, въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ преобладаетъ двухпалатная система. Только въ Греціи, Сербіи, Болгаріи, мелкихъ германскихъ государствахъ ¹⁾ и Коста-Рикѣ имѣется одна палата. Основанія предпочтенія двухпалатной организациі довольно разнообразны. Прежде всего существованіе двухъ палатъ обезпечиваетъ болѣе обстоятельное обсужденіе законопроектовъ, такъ какъ недомотръ, ошибки, односторонность одной палаты парализуется обязательнымъ вторичнымъ разсмотрѣніемъ проекта другою палатой. Обсужденіе законодательныхъ вопросовъ двумя палатами предупреждаетъ возможность случайныхъ рѣшеній, состоявшихся вслѣдствіе случайно образовавшаго при неполной наличности депутатовъ большинства, вслѣдствіе минутнаго увлеченія краснорѣчивою рѣчью,

¹⁾ Т.-е. кромѣ Пруссіи, Баваріи, Вюртемберга, Бадена, Саксоніи, Гессена

вслѣдствіе впечатлѣнія какихъ-нибудь особенныхъ событій и т. п. Если въ одной изъ палатъ получится такое случайное рѣшеніе, это тѣмъ самымъ побудитъ другую палату отнестись къ вопросу внимательнѣе и спокойнѣе. Требованіе, чтобы законопроектъ былъ принятъ согласнымъ рѣшеніемъ обѣихъ палатъ, ослабляетъ исключительное значеніе большинства. Тутъ рѣшеніе вопросовъ не сводится къ простому механическому счету голосовъ, такъ какъ требуется соглашеніе двухъ самостоятельныхъ и разнородныхъ по составу коллегій. При двухъ палатахъ устраняется рѣзкое противоположеніе правительства и народнаго представительства, такъ какъ одна изъ палатъ естественно является посредникомъ въ столкновеніяхъ другой палаты съ правительствомъ. Раздѣленіе парламента на двѣ палаты составляетъ необходимый противовѣсъ неограниченности законодательной власти, какъ высшей въ государствѣ. Раздвоенная, она въ самой себѣ будетъ заключать сдержку, ограниченіе, котораго не находитъ извнѣ. Наконецъ, существованіе двухъ палатъ даетъ возможность представительному собранію полнѣе и вѣрнѣ отразить въ себѣ все разнообразіе интересовъ, составляющихъ содержаніе общественной жизни. Разнообразныя системы представительства всѣ имѣютъ свои недостатки, всѣ представляютъ нѣкоторую искусственность, ставятъ результатъ выборовъ хотя отчасти въ зависимость отъ чисто техническихъ условій выборной организаціи ¹⁾. А двѣ палаты даютъ возможность совмѣстнаго примѣненія различныхъ системъ представительства, недостатки которыхъ могутъ быть такимъ образомъ взаимно уравновѣшены и парализованы.

Изъ двухъ палатъ одна, болѣе многочисленная, ближе стоящая къ народу, болѣе демократическая по составу, обыкновенно называется нижней или второй, другая — первой или верхней. Офіціальныя названія палатъ довольно разнообразны. Нижняя палата Англіи именуется палатой общинъ, во Франціи — палатой депутатовъ, въ Сѣверной Америкѣ — палатой представителей, въ Норвегіи — фолькетингъ и т. п. Верхняя палата носитъ названіе палаты перовъ, палаты господъ, сената, одельстинга.

Нижняя палата вездѣ составляетъ изъ выборныхъ представителей. Верхнія же палаты имѣютъ самую разнообразную организацію ²⁾. Наименьшую самостоятельность и обособленность составляетъ норвежскій одельстингъ, избираемый общео совокупностью выборныхъ представителей, стортингомъ, изъ своей въ количествѣ одной четвертой всѣхъ членовъ стортинга. При подобной органи-

¹⁾ Смотри томъ I, § 38.

²⁾ Смотри томъ I, стр. 70.

заціи верхней палаты могутъ получиться лишь тѣ выгоды, которыя обусловлены просто фактомъ существованія двухъ палатъ, а не разнородностью ихъ состава. Въ Бельгіи, Голландіи, Швеціи и во всѣхъ республикахъ верхняя палата состоитъ также, какъ и нижняя, вся изъ выборныхъ членовъ, но только избираемыхъ особеннымъ порядкомъ. Въ Бельгіи эта особенность ограничивается только болѣе высокими условіями избираемости по возрасту и платежу налоговъ и болѣею, именно двойною, продолжительностью полномочій сенаторовъ сравнительно съ депутатами. Въ Голландіи и Швеціи, кромѣ болѣе высокихъ условій избираемости, самое избраніе совершается не непосредственно народомъ, а провинціальными собраніями. Во Франціи избраніе сенаторовъ предоставлено особымъ коллегіямъ изъ представителей мѣстныхъ совѣтовъ ¹⁾. Въ Италіи сенатъ составляется весь изъ пожизненныхъ членовъ по назначенію короля. Во всѣхъ другихъ государствахъ Европы составъ верхней палаты смѣшанный. Кромѣ Англіи ²⁾, наслѣдственные члены имѣются въ верхнихъ палатахъ германскихъ государствъ, Австріи, Венгріи, Испаніи. Къ нимъ присоединяются еще члены ex officio, по королевскому пожизненному назначенію и выборные. Въ Португаліи верхняя палата состоитъ изъ пожизненныхъ членовъ по королевскому назначенію, членовъ ex officio и выборныхъ. Въ Даніи — только изъ пожизненныхъ по королевскому назначенію и выборныхъ.

Обѣ палаты, верхняя и нижняя, обыкновенно имѣютъ одинаковое участіе въ обсужденіи законодательныхъ вопросовъ. Только въ Норвегіи и Голландіи право законодательнаго почина ограничено одной нижней палатой. Въ другихъ государствахъ лишь относительно финансовыхъ биллей установлено, что они должны получать свое начало въ нижней палатѣ.

§ 7. Государственный совѣтъ ³⁾.

Органомъ, содѣйствующимъ монарху въ осуществленіи его законодательныхъ функцій, является у насъ государственный совѣтъ, совѣщательное учрежденіе, составленное всецѣло изъ членовъ по назначенію монарха на неопредѣленный срокъ.

Мысль о необходимости особаго органа для законодательной функцій впервые нашла у насъ себѣ выраженіе въ проектѣ графа

¹⁾ Смори томъ I, стр. 61.

²⁾ Смори, томъ I, стр. 70.

³⁾ Даневскій. Исторія госуд. совѣта 1859. Щегловъ. Государственный совѣтъ въ Россіи, I, 1892.

Панина 28 дек. 1762 г. объ учрежденіи императорскаго совѣта ¹⁾, какъ «верховнаго мѣста лежислѣціи или законоданаія, изъ котораго, яко отъ единого государя и изъ единого мѣста истекать будетъ собственное монаршее изволеніе, все оживотворяющее». Впрочемъ въ самомъ проектѣ Панина, это мысль была проведена недостаточно послѣдовательно и къ тому же проектъ его не получилъ осуществленія. Учрежденный позднѣе Екатериною II, именно въ 1768 году, совѣтъ вовсе не предназначался для законодательной дѣятельности. Онъ былъ образованъ по случаю объявленія Турціею войны Россіи для соображенія дѣлъ, относящихся къ веденію войны. Но затѣмъ онъ сохранялся во все царствованіе Екатерины II, и иногда въ него вносились и важнѣйшіе законодательные проекты ²⁾. Въ царствованіе Павла I совѣтъ при Высочайшемъ дворѣ продолжалъ существовать, но значеніе его замѣтно умалилось, и къ концу царствованія совѣтъ собирался почти исключительно для цензуры иностранныхъ книгъ и рукописей на русскомъ языкѣ ³⁾.

Первая попытка устроить особое законосовѣщательное учрежденіе относится къ самому началу царствованія Александра I. Уже 30 марта 1801 года послѣдовалъ указъ сенату объ учрежденіи «для разсмотрѣнія и уваженія государственныхъ дѣлъ и постановленій, вмѣсто временнаго при Дворѣ совѣта, на особенныхъ правилахъ совѣта непремѣннаго». Однако это названіе: «непремѣнный совѣтъ» на практикѣ не было усвоено и во всѣхъ журналахъ совѣта онъ назывался по примѣру присяги, установленный для его членовъ, совѣтомъ государственнымъ ⁴⁾. Компетенція, организація, дѣлопроизводство новаго совѣта все это было опредѣлено Наказомъ совѣту 5 апрѣля 1801 года. «Совѣтъ учреждается при императорѣ, слѣдовательно, не имѣетъ онъ никакого дѣйствія внѣшняго и силы другой не имѣетъ, кромѣ силы соображенія. Изъ сего слѣдуетъ, что никакихъ указовъ и повелѣній отъ себя и имени своего онъ не издаетъ. Поручаемое ему дѣло относится только къ части законодательной; исполнительная же предоставляется сенату и мѣстамъ ему подвластнымъ». Членамъ совѣта было предоставлено право законодательного почина и «дѣла изъ совѣта вносились на утвержденіе государя, когда большинствомъ голосовъ были уважены. Неимѣющія сего уваженія оставались безъ дѣйствія. «Хотя по смыслу Наказа совѣтъ былъ учрежденъ только для дѣлъ зако-

¹⁾ Проектъ напечатанъ у Даневскаго. Исторія госуд. совѣта, 1859. Приложенія стр. 11 и въ Сборникѣ Р. И. О., т. VII, 1871, стр. 200.

²⁾ Архивъ госуд. совѣта, т. I, стр. 1 и слѣд.

³⁾ Архивъ госуд. совѣта, т. II, 1888, стр. V.

⁴⁾ Архивъ госуд. совѣта, т. III, ч. I, стр. 2.

подательныхъ, но съ самаго начала его дѣятельности на разсмотрѣніе совѣта по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ вносились и дѣла судебныя, а съ 1804 года они составляли главный, почти исключительный предметъ его занятій ¹⁾.

Въ 1810 году государственный совѣтъ подвергся существенному преобразованію. Изданное 1 января 1810 г. (П. С. З. № 24,064). Образованіе государственнаго совѣта и до сихъ поръ сохранилось во всѣхъ своихъ существенныхъ чертахъ, хотя подстатейныя ссылки дѣйствующаго изданія учрежденія госуд. совѣта 1886 г. не идутъ далѣе 1842 г., когда была составлена новая редакція учрежденія. Образованіе 1810 года еще опредѣленнѣе придаетъ государственному совѣту значеніе спеціальнаго органа законодательства. «Въ порядкѣ государственныхъ установленій, говорится въ первомъ коренномъ законѣ совѣта, совѣтъ составляетъ сословіе, въ коемъ всѣ части управленія въ главныхъ ихъ отношеніяхъ къ законодательству соображаются и чрезъ него восходятъ къ верховной Императорской власти». Второй коренной законъ гласитъ, «по сему всѣ законы, уставы и учрежденія въ первообразныхъ ихъ начертаніяхъ предлагаются и разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ». Первый изъ этихъ законовъ воспроизведенъ дословно въ текстѣ ст. 1 дѣйствующаго изданія учрежденія, а второй, съ нѣкоторыми измѣненіями въ изложеніи, въ ст. 50 Осн. Зак.

Обращаясь къ разсмотрѣнію дѣйствующаго учрежденія государственнаго совѣта, остановимся прежде всего на его составѣ и устройствѣ.

Личный составъ государственнаго совѣта опредѣляется всецѣло и исключительно волею Государя. Правда министры суть по званію своему члены совѣта (ст. 3), но только покуда сохраняютъ министерскій постъ, а назначеніе и увольненіе ихъ также всецѣло зависитъ отъ Высочайшей воли. Членовъ по рожденію въ совѣтѣ вовсе нѣтъ. И члены Императорской фамиліи, даже Наслѣдникъ престола, засѣдаютъ въ совѣтѣ лишь въ силу особаго назначенія.

Законъ постановляетъ, что «государственный совѣтъ составляется изъ особъ Высочайшею довѣренностью въ сословіе сіе призываемыхъ» (ст. 2). Такимъ образомъ основаніемъ назначенія въ члены Совѣта служить непосредственно «Высочайшая довѣренность». По этому къ членамъ совѣта не примѣнимы и общія условія поступленія на службу. Высочайшее довѣріе замѣняетъ собою всѣ другія условія. Государь можетъ назначить членомъ совѣта кого угодно, безъ различія возраста, образованія, чина, со-

¹⁾ Архивъ госуд. сов. т. III, ч. I, стр. VIII.

словія. Въ законѣ, слѣдовательно, нѣтъ препятствій къ тому, чтобы въ составъ совѣта вошли представители всѣхъ элементовъ русскаго общества. Но на дѣлѣ сложился и установился весьма однородный составъ совѣта. Совѣтъ составляетъ исключительно изъ высшихъ сановниковъ гражданской и военной службы, и тѣмъ самымъ, конечно, изъ однихъ только дворянъ, такъ какъ высшіе чины сообщаютъ у насъ сами собою и дворянство. Назначеніе лицъ, выдвинувшихся не на государственной службѣ составляетъ крайне рѣдкое исключеніе. Можно указать всего два примѣра такого рода (назначеніе Галагана и графа Бобринскаго), и то оба назначенныхъ лица чиновныя. Точно также не было никогда въ составѣ совѣта ни одного іерарха русской церкви. Это объясняется тѣмъ, что до реформъ прошлаго царствованія государственная служба была единственнымъ поприщемъ дѣятельности, гдѣ могли вырабатываться и проявляться способности къ государственной дѣятельности. Къ тому же въ то время всѣ сколько нибудь образованные люди состояли или по крайней мѣрѣ значились на государственной службѣ. Духовенство же православной церкви занимало, да и теперь еще занимаетъ, слишкомъ обособленное положеніе, чтобы въ правительственныхъ сферахъ могла явиться и самая мысль о привлеченіи православной іерархіи къ участію въ дѣятельности совѣта. Нѣкоторая разнородность состава совѣта обуславливается лишь тѣмъ, что въ немъ соединяются чины гражданской и военной службы. При первоначальномъ образованіи совѣта преобладали чины гражданскіе, которыхъ было назначено 25, а военныхъ всего 10. Но затѣмъ число военныхъ до послѣдняго времени все возрастало. Въ 1863 году военныхъ было въ совѣтѣ, не считая членовъ Императорской фамиліи—35, гражданскихъ всего—20. А за послѣднее десятилѣтіе опять стали преобладать гражданскіе чины. Въ 1892 году гражданскихъ было—35, военныхъ всего—17; а изъ 18 членовъ департаментовъ военныхъ даже только—3.

Не только назначеніе, но точно также и увольненіе членовъ совѣта зависитъ отъ Высочайшей власти. Каждый членъ совѣта можетъ быть во всякое время уволенъ и сами члены совѣта могутъ просить объ увольненіи ихъ отъ должности. Прежде случаи увольненія членовъ совѣта по прошенію были довольно часты, особенно въ царствованіи Александра I. Такъ уже въ 1812 году были уволены графъ Гудовичъ и Кошелевъ; затѣмъ были случаи увольненія въ 1814, 1816 (два случая), 1817 (три случая), 1819, 1823 годахъ. Былъ даже случай двукратнаго назначенія членомъ совѣта: съ графомъ А. А. Закревскимъ, назначеннымъ первоначально въ 1828 году, уволеннымъ въ 1831, снова назначеннымъ въ 1848, и окон-

чительно уволеннымъ въ 1859 году. Но въ послѣднее время случаи увольненія по прошенію стали очень рѣдки и соединяются обыкновенно съ совершеннымъ оставленіемъ службы. Такъ было въ двухъ послѣднихъ случаяхъ увольненія барона Торнау въ 1878 году и свѣтлѣйшаго князя Ливена въ 1882 году. Лишеніе званія члена совѣта можетъ быть и послѣдствіемъ судебного приговора. Такъ въ 1832 году былъ исключенъ изъ членовъ совѣта по приговору верховнаго уголовного суда князь Адамъ Чарторыйскій.

Число членовъ совѣта не опредѣлено. При первоначальномъ учрежденіи совѣта ихъ было назначено 35. Теперь оно удвоилось. За послѣдніе годы въ составъ совѣта входитъ вмѣстѣ съ министромъ отъ 70 до 75 членовъ; изъ нихъ министровъ—14. Такимъ образомъ министры составляютъ теперь приблизительно $\frac{1}{5}$ полного состава общаго собранія. Но въ дѣйствительности они пользуются гораздо большимъ вліяніемъ, такъ какъ даже въ особенно важныхъ засѣданіяхъ присутствуютъ не болѣе 40—45 членовъ.

Quorum въ департаментахъ составляютъ три члена (ст. 10); для общаго собранія quorum не опредѣленъ. Слѣдуетъ ли поэтому считать тутъ примѣнимымъ общее правило: *tres faciunt collegium*? Правило это примѣнимо собственно къ такимъ коллегіямъ, гдѣ всѣ члены занимаютъ одинаковое положеніе. Но въ общемъ собраніи присутствуютъ обязательно министры, могущіе притомъ замѣнить себя своими товарищами. Поэтому слѣдуетъ, кажется, признать, что засѣданіе общаго собранія можетъ состояться лишь при наличности по крайней мѣрѣ трехъ членовъ, не считая въ томъ числѣ министровъ.

Званіе членовъ совѣта совмѣстимо съ должностями административными и судебными (ст. 3), но только не въ судебныхъ установленіяхъ, образованныхъ на основаніи Судебныхъ уставовъ Александра II, такъ какъ, согласно ст. 246 учр. суд. уст., никто изъ должностныхъ лицъ судебного вѣдомства не вправе занимать другой должности, какъ по судебному, такъ и по другимъ вѣдомствамъ. Только почетнымъ мировымъ судьей можетъ быть членъ совѣта (ст. 49).

Министры по званію своему, какъ мы уже говорили, считаются членами совѣта. Это распространяется также на главноуправляющихъ, пользующихся правами министровъ, слѣдовательно на главноуправляющихъ вѣдомствомъ императрицы Маріи и государственнымъ коннозаводствомъ. Относительно оберъ-прокурора Синода въ учрежденіи гос. сов. сказано только, что по дѣламъ вѣдомства Синода онъ приглашается для нужныхъ объясненій въ департаменты (ст. 38).

Министры не могутъ быть назначаемы предсѣдателями департаментовъ (ст. 10). Въ законѣ ничего не сказано о томъ, могутъ ли они быть назначаемы членами департаментовъ, но какъ на это справедливо указалъ Градовскій ¹⁾, это какъ бы предполагается закономъ, потому что иначе была бы непонятна ст. 35, постановляющая безъ всякихъ оговорокъ, что «министры не обязаны присутствовать по дѣламъ ихъ въ департаментахъ». Къ тому же мнѣніе министра въ законѣ вездѣ противопоставляется мнѣнію департаментовъ (ст. 46—49).

По первоначальному учрежденію Совѣта, очевидно подъ влияніемъ идеи обособленія власти законодательной и исполнительной, присутствованіе въ немъ министровъ было необязательно и неявка ихъ даже по дѣламъ ихъ вѣдомства, не прерывала собою теченія дѣлъ ни въ департаментахъ, ни въ общемъ собраніи (II. С. З., № 24, 064, §§ 37 и 60). Даже извѣщеніе министровъ о дѣлахъ назначенныхъ къ докладу въ общемъ собраніи мотивируется тѣмъ, чтобы дать имъ возможность прислать для дачи объясненій директоровъ (§§ 61, 62). Но мало-по-малу условія практическаго удобства, недопускавшаго такого отчужденія министровъ отъ законодательной дѣятельности, заставили признать, по крайней мѣрѣ въ общемъ собраніи, присутствіе министровъ или ихъ товарищей обязательнымъ и теперь старое правило сохраняется только для департаментовъ. Прежде всего Высочайшимъ повелѣніемъ 1828 года установлена обязанность министровъ заблаговременно извѣщать государственнаго секретаря, когда они не могутъ присутствовать при обсужденіи дѣлъ ихъ вѣдомства и вмѣстѣ съ тѣмъ предоставлено министрамъ право требовать въ такомъ случаѣ, чтобы слушаніе дѣла было отложено. Въ учрежденіи 1842 года установлена уже прямо обязанность министровъ присутствовать въ общемъ собраніи по всѣмъ дѣламъ безразлично. Кромѣ того было постановлено, что въ случаѣ вторичной невозможности для министра присутствовать при слушаніи его дѣла, предсѣдатель совѣта, смотря по важности дѣла, или снова откладываетъ его слушаніе, или предоставляетъ министру прислать за себя товарища (ст. 63). Такимъ образомъ тогда требовалось даже личное присутствіе непременно самого министра, а замѣна ихъ товарищами допускалась не иначе какъ съ особаго на каждый разъ разрѣшенія предсѣдателя совѣта. Но очевидно на практикѣ это оказалось неудобнымъ, и въ 1847 году послѣдовало общее разрѣшеніе министрамъ въ случаѣ невозможности для нихъ прибыть въ общее собраніе по какимъ-то ни было причинамъ, замѣнять себя товарищами и не только по дѣламъ ихъ вѣдомства.

¹⁾ Начала, II, стр. 221.

но и по всѣмъ другимъ ¹⁾. Слѣдовательно теперь установлена общая обязанность министровъ присутствовать по всѣмъ дѣламъ, съ допущеніемъ замѣны ихъ себя своими товарищами (ст. 56 и 62). Въ департаментахъ министры не обязаны присутствовать, но могутъ представлять свои объясненія или лично, или чрезъ товарищей. Но предсѣдатель совѣта и предсѣдатели департаментовъ, когда признаютъ необходимымъ присутствіе министра въ департаментѣ, могутъ его пригласить (ст. 35). Кромѣ того министры могутъ присылать въ общее собраніе и департаменты для объясненія дѣлъ директоровъ и другихъ лицъ, управляющихъ соотвѣтствующими частями, но участія въ совѣщаніяхъ совѣта эти лица не принимаютъ (ст. 35, 37, 56, 58).

Предсѣдателемъ совѣта считается самъ Государь Императоръ (ст. 5). Только на случай неприбытія Государя въ совѣтъ, Высочайшею властью назначается особый предсѣдатель изъ числа членовъ совѣта (ст. 6). Въ дѣйствительности Государь предсѣдательствуютъ въ совѣтѣ очень рѣдко. Такъ, Александръ I. кромѣ открытія совѣта присутствовалъ въ немъ въ 1810 г. при разсмотрѣніи плана финансовъ и въ 1811 г. въ четырехъ засѣданіяхъ при обсужденіи проекта учрежденія Сената ²⁾; Николай I присутствовалъ въ чрезвычайныхъ собраніяхъ 13 и 15 декабря 1825 г., въ 1829 г. при разсмотрѣніи предложенія о пониженіи процента въ кредитныхъ установленіяхъ съ 5 по 4, въ 1830 г. при обсужденіи манифеста о состояніяхъ и о порядкѣ гражданской службы; въ 1833 въ двухъ засѣданіяхъ при обсужденіи вопросовъ, относящихся къ изданію Свода Законовъ и въ 1842 году при обсужденіи вопроса о предоставленіи помѣщикамъ заключать съ крестьянами договоры на отдачу земли въ пользованіе съ принятіемъ крестьянами названія обязанныхъ ³⁾. Покойный государь Александръ II при восшествіи на престолъ 19 февраля 1855 г. лишь принималъ совѣтъ, а предсѣдательствовалъ въ немъ только при обсужденіи Положенія о крестьянахъ 1861 г. Нынѣ царствующій Государь Императоръ также принималъ совѣтъ при восшествіи на престолъ 2 марта 1881 г. ⁴⁾.

Всѣхъ предсѣдателей совѣта по настоящее время было двѣнадцать. Первымъ предсѣдателемъ былъ назначенъ графъ Румянцевъ

¹⁾ Это новое правило очевидно отмѣняетъ ст. 63. Учрежд. 1842 г. Но въ дѣйствующемъ изданіи У. Г. С. 1886 г. текстъ этой статьи (теперь 62) воспроизведенъ безъ всякихъ измѣненій; введенное же въ 1847 году новое правило включено въ видѣ перваго къ ней примѣчанія.

²⁾ Даневскій, Исторія государ. совѣта, стр. 81.

³⁾ Ibidem, стр. 96, 99.

⁴⁾ Отчетъ по госуд. совѣту за 1881 г., стр. 1.

и затѣмъ слѣдовали князь Салтыковъ, князь Лопухинъ, князь Кочубей, графъ Новосильцевъ, князь Васильчиковъ, графъ Левашевъ, князь Чернышевъ, князь Орловъ, князь Гагаринъ и Великіе князья Константинъ Николаевичъ и Михаилъ Николаевичъ. Изъ нихъ Салтыковъ, Лопухинъ, Кочубей, Новосильцевъ, Васильчиковъ и Левашевъ сохраняли званіе предсѣдателя совѣта до самой смерти.

Въ случаѣ отсутствія или болѣзни предсѣдателя, его замѣняетъ, если не будетъ къ тому назначено другое лицо, старшій въ чинѣ изъ предсѣдателей департаментовъ (ст. 15).

По своей внутренней организаціи государственный совѣтъ слагается изъ общаго собранія и департаментовъ и, кромѣ того, при немъ состоятъ: 1) кодификаціонный отдѣлъ; 2) особое присутствіе для разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ сената и 3) государственная канцелярія (ст. 8).

Общее собраніе составляется подъ предсѣдательствомъ Государя или особо назначаемаго предсѣдателя изъ всѣхъ членовъ совѣта; департаменты, подъ предсѣдательствомъ особыхъ предсѣдателей департаментовъ изъ назначенныхъ по Высочайшему усмотрѣнію къ присутствованію въ нихъ членовъ совѣта, не менѣе трехъ. Обыкновенно ихъ бываетъ гораздо больше, но общее число членовъ департаментовъ не превышаетъ трети общаго числа всѣхъ членовъ совѣта. Между тѣмъ первоначально предполагалось, что члены, не входящіе въ составъ департаментовъ, будутъ составлять исключеніе, какъ это видно изъ пп. XIII и XIV коренныхъ законовъ совѣта. Только въ департаментѣ законовъ есть членъ ex officio: главноуправляющій кодификаціоннымъ отдѣломъ (ст. 10). Назначеніе предсѣдателя совѣта, а также предсѣдателей и членовъ департаментовъ совершается на опредѣленный срокъ: назначеніе предсѣдателя совѣта возобновляется ежегодно (ст. 8), а предсѣдателей и членовъ департаментовъ каждые полгода (ст. 11). Это правило, установленное при самомъ учрежденіи совѣта, на дѣлѣ затѣмъ скоро перестало соблюдаться, но было восстановлено въ царствованіе Николая I, какъ «уничтожающее мѣстничество и подающее Государю Императору возможность назначать новаго предсѣдателя изъ савонниковъ опытныхъ и способныхъ, безъ оскорбленія прежняго»¹⁾.

Департаменты совѣта имѣютъ по закону значеніе только подготовительныхъ комиссій. Въ комитетѣ 6 дек. 1826 г. было даже предложено прямо замѣнить ихъ комиссіями, непремѣнными и временными²⁾. По общему правилу, каждое дѣло послѣ предварительнаго обсужденія въ департаментѣ поступаетъ на окончательное уваженіе

¹⁾ Сборникъ Р. И. Общ., т. 74, Журналы комитета 6 декабря, стр. 16.

²⁾ Сборникъ Р. И. Общ. т. 74, Журналы Комитета, стр. 21.

общаго собранія. Но такъ какъ въ составъ департаментовъ назначаются наиболѣе дѣловые члены совѣта, отличающіеся энергіей, опытностью и знаніемъ, а въ общемъ собраніи теперь преобладаютъ численно неприсутствующіе въ департаментахъ членѣ, но фактически центромъ дѣятельности совѣта служатъ теперь департаменты. Судьба законопроектовъ обыкновенно уже предрѣшается обсужденіемъ ихъ въ департаментахъ. Общее собраніе мало и рѣдко что прибавляетъ къ выработанному въ департаментахъ.

Департаментовъ по закону полагается четыре: 1) законовъ, 2) дѣлъ военныхъ, 3) дѣлъ гражданскихъ и духовныхъ и 4) государственной экономіи (ст. 9). Но департаментъ дѣлъ военныхъ фактически не существуетъ, такъ какъ ни предсѣдатель его, ни члены болѣе не назначаются. Распредѣленіе дѣлъ между тремя существующими департаментами таково, что въ департаментъ законовъ «входитъ все, что по существу своему составляетъ предметъ закона»; въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ — «дѣла юстиціи, управленія духовнаго и полиціи», и въ департаментъ экономіи «предметы общей промышленности, наукъ, торговли, финансовъ, земскихъ повинностей, казначейства и счетовъ» (ст. 25). Но распредѣленіе это не имѣетъ обязательнаго значенія. При чрезвычайномъ накопленіи дѣлъ въ департаментѣ, дѣла его могутъ быть передаваемы въ другіе по распоряженію предсѣдателя совѣта (ст. 25). Кромѣ того по сношеніи предсѣдателей департаментовъ могутъ быть учреждаемы соединенныя засѣданія двухъ или даже всѣхъ трехъ департаментовъ (ст. 19). Для разсмотрѣнія нѣкоторыхъ дѣлъ образуются особыя присутствія департаментовъ. Такъ, для обсужденія вопросовъ о преданіи суду чиновъ первыхъ трехъ классовъ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ засѣдаетъ въ составѣ не менѣе семи членовъ (собр. узак. 1889 г. ст. 136). Такъ, для разсмотрѣнія дѣлъ о земскихъ повинностяхъ требуется въ департаментѣ экономіи непремѣнно присутствіе четырехъ министровъ: финансовъ, государственныхъ имуществъ, внутреннихъ дѣлъ и удѣловъ (ст. 35). Наконецъ, съ 1827 года департаментамъ предоставлено право приглашать въ свои засѣданія постороннихъ лицъ, отъ которыхъ можно ожидать полезныхъ свѣдѣній (ст. 12).

Общее собраніе и департаменты составляютъ самый государственный совѣтъ: кромѣ того при немъ состоятъ государственная канцелярія, кодификаціонной отдѣлъ и особое присутствіе для разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленіе департаментовъ сената.

Изъ нихъ наиболѣе общее значеніе имѣетъ и неотъемлемую принадлежность совѣта составляетъ государственная канцелярія.

При всѣхъ законодательныхъ учрежденіяхъ имѣется канцелярія или бюро, состоящее подъ начальствомъ предсѣдателя палаты изъ секретарей. Но нигдѣ бюро не получило такого развитія и такого значенія, какъ у насъ государственная канцелярія. Личный составъ парламентскихъ бюро очень незначителенъ и занимаетъ совершенно подчиненное положеніе, лишенное всякой самостоятельности. У насъ государственный секретарь, статсъ-секретари и даже помощники статсъ-секретарей занимаютъ весьма высокое служебное положеніе и вообще канцелярія пользуется весьма значительнымъ вліяніемъ на ходъ законодательныхъ работъ. Это объясняется малочисленностью совѣта и особенно департаментовъ, малымъ числомъ самихъ департаментовъ, и рѣдкостью засѣданій какъ общаго собранія, такъ и департаментовъ. Все это приводитъ къ тому, что самъ совѣтъ не могъ бы справиться съ массой законодательныхъ и финансовыхъ дѣлъ и значительная часть работы по необходимости падаетъ на канцелярію, вѣдающую не только внѣшній распорядокъ, но и подготовляющую всѣ дѣла къ докладу ихъ въ департаментахъ, такъ что основаніемъ сужденій департаментовъ служить изготовленное въ канцелярії изложеніе дѣла. Затѣмъ канцелярію же составляютъ и журналы засѣданія и меморіи, въ которыхъ дѣла представляются Государю.

Государственная канцелярія подъ управленіемъ государственнаго секретаря состоитъ изъ 5 статсъ-секретарей, какъ начальниковъ отдѣленій канцеляріи¹⁾, 14 ихъ помощниковъ, и за тѣмъ еще изъ дѣлопроизводителей и ихъ помощниковъ. Государственный секретарь, статсъ-секретари и ихъ помощники назначаются и увольняются указами за собственноручнымъ Высочайшимъ подписаніемъ. Ихъ должности считаются во 2, 3 и 4 классѣ. Такимъ образомъ положеніе этихъ чиновъ канцеляріи весьма почетное и самостоятельное.

Даже не считая дѣлопроизводителей, общее число старшихъ чиновъ государственной канцеляріи, назначаемыхъ Высочайшею властью, приблизительно равняется общему числу членовъ департаментовъ и одной четвертой части всего числа членовъ совѣта. Между тѣмъ какъ напримѣръ во Франціи въ сенатѣ при 300 членахъ бюро состоитъ всего изъ 14 человекъ (президентъ, четыре вице-президента, 6 секретарей и 3 квестора), а въ палатѣ депутатовъ при слишкомъ 500 членахъ изъ 16 человекъ (президентъ, 4 вице-президента, 8 секретарей и 3 квестора)²⁾. Уже это срав-

¹⁾ Отдѣленій канцеляріи собственно четыре: три при департаментахъ и четвертое отдѣленіе дѣлъ государственнаго секретаря. Но при департаментѣ экономіи два статсъ-секретаря.

²⁾ Poudra et Pierre, Traité pratique de droit parlementaire, 1879, p. 427.

неніе цифръ указываетъ достаточно краснорѣчиво на совершенно иное распредѣленіе работы между самой законодательной коллегіей и ея бюро у насъ и на западѣ.

При учрежденіи государственнаго совѣта въ 1810 году при немъ состояла особая коммисія составленія законовъ (§§ 81—87). Съ учрежденіемъ въ 1826 г. въ составѣ собственной Его Величества канцеляріи Второго Отдѣленія специально для работъ по составленію свода законовъ эта коммисія была уничтожена. Но въ 1882 году Второе Отдѣленіе было вновь преобразовано въ кодификаціонный отдѣлъ при государственномъ совѣтѣ. Во главѣ его стоитъ главноуправляющій, назначаемый Высочайшею властью изъ членовъ государственнаго совѣта. Главноуправляющій пользуется правомъ личныхъ всеподданѣйшихъ докладовъ. При немъ состоятъ товарищъ, пользующійся правами товарища министра, чиновники старшіе и младшіе и другіе чины по штату (ст. 119—128). На обязанности кодификаціоннаго отдѣла лежитъ изданіе полного собранія законовъ, продолженій къ своду законовъ и изготовленіе новыхъ изданій свода.

Особое присутствіе при государственномъ совѣтѣ для предварительнаго разсмотрѣнія всеподданѣйшихъ жалобъ на опредѣленіе департаментовъ сената состоитъ изъ предсѣдателя и четырехъ членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью изъ числа членовъ совѣта и сенаторовъ (Прилож. къ ст. 8 Учрежд. госуд. сов.). Оно учреждено въ 1884 году подъ именемъ временнаго присутствія, но въ 1890 году (Собр. Узак. ст. 351) было переименовано въ особое присутствіе.

§ 8. Компетенція государственнаго совѣта.

Предметы вѣдѣнія совѣта, какъ они опредѣлены въ законѣ (ст. 23), могутъ быть раздѣлены на три группы. Совѣтъ вѣдаетъ, во-первыхъ, тѣ самыя дѣла, какія подлежатъ вѣдѣнію законодательныхъ учреждений и въ конституціонныхъ монархіяхъ. Сюда относятся: а) изданіе законовъ общихъ (ст. 23, пп. 1, 2, 3, 11), б) изданіе частныхъ законовъ (пп. 8, 9, 13, 15, 16), в) составленіе росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ (п. п. 7, 10) и разсмотрѣніе отчетовъ объ ея исполненіи (п. 14) и г) производство слѣдствій и преданіе суду должностныхъ лицъ первыхъ трехъ классовъ (пп. 17 и 18). Во-вторыхъ, вѣдѣнію совѣта подлежатъ по буквѣ закона нѣкоторые дѣла высшаго управленія—объявленіе войны и заключеніе мира (п. 6), общія внутреннія мѣры въ чрез-

вычайныхъ случаяхъ пріемлемыя (п. 5), мѣры и распоряженія общія пріемлемыя къ успѣшнѣйшему исполненію существующихъ законовъ (п. 4). Дѣла подобнаго рода обыкновенно не относятся къ вѣдѣнію законодательныхъ учреждений, а составляютъ предметъ исключительной компетенціи правительства. Но и у насъ они составляютъ вѣдѣніе совѣта только по буквѣ закона. Фактически подобныя дѣла никогда не вносятся на разсмотрѣніе государственнаго совѣта. Чрезвычайныя внутреннія мѣры и распоряженія, опредѣляющія порядокъ исполненія законовъ, обсуждаются въ комитетѣ министровъ и на практикѣ замѣчается наклонность скорѣе комитету присвоить разсмотрѣніе собственно законодательныхъ вопросовъ, чѣмъ на обсужденіе совѣта вносить вопросы собственно управленія. Дѣла же международныя вѣдаются лично монархомъ. Такимъ образомъ эта вторая группа дѣлъ, относимая закономъ къ его вѣдѣнію, но не свойственная законодательному учрежденію, въ дѣйствительности отошла отъ него. Наконецъ, въ-третьихъ, государственный совѣтъ сохраняетъ еще нѣкоторыя судебныя функціи, какъ высшая судебная инстанція разсматривающая дѣла, переносимыя въ него изъ общихъ собраній сената. Я говорю: «сохраняетъ еще», потому, что при самомъ учрежденіи совѣта предполагалось съ преобразованіемъ сената не допускать болѣе переноса дѣлъ изъ сената на Высочайшее уваженіе. Въ первоначальномъ образованіи совѣта при перечисленіи дѣлъ, подлежащихъ его уваженію (§ 29), и не упоминалось о судебныхъ дѣлахъ. Но такъ какъ предположенное образованіе сената не состоялось, въ государственный совѣтъ стали поступать дѣла, по которымъ въ общемъ собраніи сената не состоялось узаконеннаго большинства или когда съ рѣшеніемъ сената не соглашался министръ юстиціи. Это расширеніе вѣдѣнія совѣта совершилось просто силою практики, такъ что въ первомъ изданіи Свода, гдѣ уже упоминаются (ст. 24, п. 11) эти судебныя дѣла, въ обоснованіе отнесенія ихъ къ компетенціи совѣта сдѣлана ссылка просто на ордеръ министра юстиціи 4 іюня 1819 г. Въ комитетѣ 6 дек. 1826 г. вопросъ о необходимости отдѣленія судебной части отъ законодательной былъ снова возбужденъ и тогда предполагалось образовать внѣ совѣта особую совѣщательную комиссію для разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ докладовъ по дѣламъ судебнымъ¹⁾. Но и это предположеніе не осуществилось и по учрежденіи совѣта 1842 г. судебныя дѣла сохранились въ вѣдѣніи совѣта. Рѣшительный шагъ въ смыслѣ отдѣленія судебной части отъ законодательной былъ сдѣланъ только съ судебной ре-

¹⁾ Сборникъ Р. И. О., т. 74. Журналы комитета, стр. 8, 18, 22.

формой 1864 г. Судебные уставы Александра II не допускают представленія на Высочайшее уваженіе, а слѣдовательно и въ государственнѣйшій совѣтъ, судебныхъ дѣлъ, рѣшенныхъ судебными установленіями. Поэтому съ введеніемъ судебной реформы судебная компетенція совѣта ограничилась лишь дѣлами старыхъ судебныхъ департаментовъ сената, которые съ повсемѣстнымъ введеніемъ новыхъ судебныхъ установленій должны будутъ закрыться, а дѣлами административныхъ департаментовъ сената, т.-е. дѣлами, собственно, административной юстиціи. Дѣла изъ общаго собранія сената поступаютъ въ совѣтъ по общему правилу лишь въ случаѣ несогласія съ мнѣніемъ сенаторовъ министра юстиціи. Но кромѣ того поступаютъ въ совѣтъ еще: 1) дѣла, переносимыя въ общее собраніе сената изъ перваго департамента, или изъ военнаго совѣта, если по нимъ не составится большинства $\frac{2}{3}$ и 2) дѣла, переносимыя въ общее собраніе сената изъ адмиралтействъ-совѣта, въ случаѣ несогласія сената съ мнѣніемъ адмиралтействъ-совѣта (ст. 23, пп. 19—21). Число поступающихъ такимъ образомъ въ совѣтъ судебныхъ дѣлъ очень не велико, всего 20—30 въ годъ. Съ закрытіемъ старыхъ судебныхъ департаментовъ сената оно должно еще болѣе уменьшиться. Да кромѣ того уже давно поднятъ вопросъ о необходимости преобразованія перваго департамента, съ тѣмъ, чтобы дѣла, подлежащія его разсмотрѣнію, окончательно разрѣшались въ самомъ сенатѣ. Тогда судебныя функціи совершенно отпадутъ отъ совѣта.

Надо, впрочемъ, сказать, что предоставленіе нѣкоторыхъ судебныхъ функцій законодательному учрежденію не представляетъ собою ничего безпримѣрнаго, но встрѣчается и въ конституціонныхъ государствахъ. Такъ, въ Англіи палата лордовъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ высшая судебная инстанція, правда разрѣшающая судебныя дѣла при участіи однихъ лишь перовъ-юристовъ. Но и у насъ судебныя дѣла въ совѣтѣ обсуждаются по общему правилу въ гражданскомъ департаментѣ, состоящемъ преимущественно изъ опытныхъ юристовъ, окончательно и попадаютъ въ общее собраніе совѣта лишь въ видѣ исключенія. Точно также въ Швейцаріи жалобы на рѣшенія союзнаго совѣта приносятся союзному собранію.

Указанныя три категоріи дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію совѣта, составляютъ такъ сказать его легальную компетенцію. Но послѣдній, 22-й пунктъ ст. 23 постановляетъ, что вѣдѣнію совѣта подлежатъ также всѣ вообще дѣла, которые будутъ внесены въ него по особеннымъ Высочайшимъ повелѣніямъ. Слѣдовательно по Высочайшему повелѣнію всякое дѣло можетъ быть отнесено къ вѣдѣнію совѣта и такимъ образомъ на практикѣ передаются на раз-

смотрѣніе совѣта непредусмотрѣннаго закономъ жалобы на опредѣленія общаго собранія сената, правда не болѣе 1—2 въ годъ.

Любопытна исторія возникновенія этого пункта 22, устанавливающаго ничѣмъ неограниченную факультативную компетенцію совѣта. Въ первоначальномъ образованіи 1810 г. въ § 29, перечислявшемъ предметы вѣдѣнія совѣта, такого пункта не было, а только далѣе въ § 33 говорилось, что дѣла въ департаментъ поступаютъ или отъ министровъ или по особеннымъ Высочайшимъ повелѣніямъ. Очевидно этотъ § 33 опредѣлялъ не кругъ дѣлъ подлежащихъ вѣдѣнію совѣта, а только порядокъ ихъ поступленія въ совѣтъ. Между тѣмъ составители Свода законовъ изъ сопоставленія §§ 29 и 33 вывели заключеніе, что кромѣ дѣлъ, перечисленныхъ въ § 29, вѣдѣнію совѣта подлежитъ всякое дѣло по особенному Высочайшему повелѣнію и ссылаясь на § 33 дополнили въ этомъ смыслѣ перечень § 29 и съ тѣхъ поръ это добавленіе сохранилось и по настоящее время.

Компетенцію совѣта по пересмотру рѣшеній общаго собранія сената намъ придется разсмотрѣть въ связи съ вопросомъ объ организаціи административной юстиціи въ четвертомъ отдѣлѣ. Функции собственно управленія перешли на практикѣ, какъ я уже говорилъ, къ комитету министровъ. Такимъ образомъ здѣсь нѣтъ остается разсмотрѣть подробнѣе только собственно законодательныя функции, общія нашему государственному совѣту съ законодательными учрежденіями другихъ государствъ.

Обращаясь прежде всего собственно къ изданію общихъ законовъ, мы находимъ, что согласно ст. 50 Осн. Зак. «все предначертанія законовъ разсматриваются въ государственномъ совѣтѣ» и правило это подтверждается въ Учрежденіи Госуд. Сов. (ст. 23, п. 1) и въ Учрежденіи Министерствъ (ст. 198). Однако въ литературѣ нашей установилось такое воззрѣніе, что законодательная компетенція государственнаго совѣта не исключительная, что съ нимъ конкурируютъ въ этомъ отношеніи военный совѣтъ, адмиралтействъ-совѣты и докладъ отдѣльныхъ министровъ. Такъ излагаетъ дѣло Градовскій и за нимъ повторяютъ тоже самое Сокольскій, Алексѣевъ и Эйхельманъ¹⁾. Основаніемъ такого воззрѣнія служатъ два примѣчанія къ ст. 50 Осн. Зак., опредѣляющія компетенцію военнаго и адмиралтействъ-совѣта и вторая часть ст. 201 Учрежд. Мин., постановляющая, что въ представленіяхъ нѣсколькихъ министровъ новыхъ положеній на Высочайшее усмотрѣніе «соблюдается установленный закономъ порядокъ, исключая только тѣ

¹⁾ Градовскій, Начала, II, стр. 212; Сокольскій, Учебникъ, 274; Алексѣевъ, Русское госуд. право, стр. 295.

особенные случаи, когда по собственному благоусмотрѣнію Государя Императора повелѣно будетъ представить дѣло прямо Его Величеству». Однако постановленія эти едва-ли могутъ служить основаніемъ оспариванія исключительной законодательной компетенціи государственнаго совѣта. Что касается, прежде всего, примѣчаній къ ст. 50 Осн. Зак., то въ первомъ изъ нихъ постановлено только, что «дополненія и поясненія законовъ и мѣры усовершенствованія законодательства», касающіяся только до военнаго вѣдомства и неимѣющія связи съ прочими частями управленія или относящіяся исключительно до части искусственной или технической, представляются на Высочайшее благоусмотрѣніе непосредственно отъ военнаго совѣта. Второе примѣчаніе устанавливаетъ то же самое правило, но болѣе опредѣленно выраженное, въ отношеніи къ морскому вѣдомству. Тутъ прямо воспроизведена ст. 10 Положенія объ управленіи морскимъ вѣдомствомъ 18 іюня 1867 года ¹⁾, постановляющая, что «проекты новыхъ законовъ и штатовъ» вносятся законодательнымъ порядкомъ въ государственный совѣтъ; а «проекты постановленій по технической и строевой части» представляются на Высочайшее утвержденіе прямо изъ адмиралтействъ-совѣта. Итакъ, помимо государственнаго совѣта могутъ быть изданы только постановленія или касающіяся исключительно военнаго вѣдомства, т.-е. обязательныя для однихъ только военнослужащихъ или относящіяся только къ технической и строевой части. Но, конечно, такія постановленія обязательныя для однихъ военнослужащихъ или касающіяся лишь технической и строевой части, изданныя при томъ незаконодательнымъ порядкомъ ни въ какомъ смыслѣ, ни въ формальномъ, ни въ матеріальномъ, не могутъ быть признаны законами. Поэтому и выдѣленіе ихъ изъ сферы вѣдѣнія государственнаго совѣта нисколько не умаляетъ его законодательной компетенціи. Къ этому надо еще добавить, что всякое вообще постановленіе, связанное съ установленіемъ новаго расхода для государственнаго казначейства, хотя бы оно касалось исключительно военнаго или морскаго вѣдомства, или относилось только къ строевой и технической части должно быть все-таки представлено на предварительное уваженіе государственнаго совѣта. Это правило установлено п. VI, неопубликованнаго почему-то М. Г. С. 20 апрѣля 1882 года. Кодификаціонный отдѣлъ сдѣлалъ ссылку на это мнѣніе госуд. совѣта, только во 2 примѣч. къ ст. 50 Осн. Зак., относящемся лишь къ морскому вѣдомству. Но въ мнѣніи этомъ

¹⁾ Это Положеніе замѣнено другимъ въ 1885 году, но за его ст. 10 сохранена сила дѣйствующаго закона специальнымъ о томъ постановленіемъ п. VIII М. Г. С. 5 іюня 1885 г. (Собр. Узак. ст. 852).

совершенно общимъ образомъ выражена Высочайшая воля о томъ, чтобы всѣ безъ исключенія вѣдомства (а, слѣдовательно, и военное) не входили съ представленіями къ Государю Императору о приведеніи въ исполненіе требующихъ новаго расхода мѣропріятій или измѣненій въ дѣйствующихъ постановленіяхъ и штатахъ, не испросивъ на то, установленнымъ порядкомъ (т.-е. чрезъ государственный совѣтъ) новаго кредита ¹⁾).

Вторая часть ст. 201 Учрежд. министерствъ явилась впервые въ изданіи 1857 года и основана на неопубликованномъ Высочайшемъ повелѣніи 23 января 1851 года. Тогда министры имѣли право, не испрашивая особаго Высочайшаго повелѣнія, вносить непосредственно въ государственный совѣтъ составляемые ими законопроекты и Высочайшее повелѣніе 1851 г. предусматривало особенные случаи когда законопроектъ, касающійся предметовъ нѣсколькихъ вѣдомствъ, представляется Государю не чрезъ совѣтъ, а непосредственно. Но 15 мая 1857 года, уже послѣ составленія третьяго изданія Свода, состоялось постановленіе (П. С. З. № 31, 845), обязывающее министровъ во всѣхъ случаяхъ входить въ государственный совѣтъ объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующихъ законовъ не иначе, какъ испросивъ на то Высочайшее одобреніе, слѣдовательно представивъ свои предположенія раньше совѣта непосредственно Государю. Это постановленіе включено въ продолж. 1886 г. въ видѣ дополненія къ ст. 198 и если наряду съ нимъ сохраняется, какъ дѣйствующая, вторая часть ст. 201, то это повидимому есть плодъ недоразумѣнія.

Если, однако, и не согласиться съ такимъ толкованіемъ, что Высочайшее повелѣніе 1851 г. устанавливало лишь изъятіе изъ существовавшаго тогда права министровъ вносить законопроекты прямо въ совѣтъ, не испросивъ на то предварительно Высочайшаго соизволенія, то во всякомъ случаѣ нельзя въ ней видѣть ограниченія законодательной компетенціи государственнаго совѣта, такъ какъ въ ней говорится прямо объ «особенныхъ случаяхъ», представляющихъ отступленіе отъ законнаго порядка.

Такимъ образомъ слѣдуетъ признать, что изданіе общихъ законовъ принадлежитъ исключительно государственному совѣту. Конечно и у насъ, какъ и вездѣ, юридическія нормы могутъ быть устанавливаемы и не законодательнымъ путемъ, но тогда онѣ не могутъ быть признаны законами въ формальномъ смыслѣ.

Кромѣ общихъ законовъ государственный совѣтъ участвуетъ также въ изданіи такъ-называемыхъ частныхъ законовъ, т.-е. постановленій, относящихся къ отдѣльнымъ конкретнымъ случаямъ,

¹⁾ Отчетъ по государственному совѣту за 1885 г., Спб. 1887 г. стр. 120.

но имѣющихъ силу закона. Функція эта обыкновенно теперь предоставляется законодательнымъ учрежденіямъ, но объемъ въ различныхъ государствахъ весьма неодинаковъ. Особенное развитіе получили эти т. н. *private bills* въ Англіи, гдѣ къ нимъ примѣняется и особый порядокъ разсмотрѣнія, допускающій заявленіе возраженій со стороны заинтересованныхъ лицъ.

Компетенція государственнаго совѣта по изданію частныхъ законовъ не особенно обширна. Въ образованіи 1810 г. сюда относились только двѣ категории дѣлъ: 1) экспроприація и 2) отчужденіе государственныхъ имуществъ въ частное владѣніе (§ 29, пп. 8 и 9). Въ учрежденіи 1842 года къ этому присоединились еще 1) дѣла объ учрежденіи акціонерныхъ компаній, когда имъ испрашиваются особыя привилегіи, 2) дѣла о привилегіяхъ на изобрѣтенія и 3) дѣла о возведеніи въ дворянство и возведеніи въ почетныя достоинства, княжеское, графское, баронское (ст. 23, пп. 13, 14, 17). Выдача привилегій на изобрѣтенія и возведеніе въ дворянство теперь отошли изъ вѣдѣнія государственнаго совѣта, за то, съ другой стороны, присоединились къ нему нѣкоторые дѣла, не указанные почему-то въ Учрежд. сов., изд. 1886 г. Таковы: 1) опредѣленіе потребнаго ежегодно числа людей для пополненія арміи и флота (Уст. воинск. пов., ст. 9); 2) объявленіе цѣлебныхъ источниковъ и грязей, имѣющими общественное значеніе (Уст. Врачебн. ст. 555, примѣч. Прилож. ст. 2 п. 5. Продолж. 1886 г.); 3) акты учрежденія заповѣдныхъ имѣній (т. X, ч. 1, ст. 481), и 4) желѣзнодорожныя дѣла, требующія расходовъ изъ государственной казны.

Дѣла объ изданіи частныхъ законовъ разсматриваются въ департаментахъ гражданскомъ и экономіи по принадлежности, и если въ департаментѣ не произойдетъ разногласія и департаментъ не разоидется съ мнѣніемъ министра, дѣло не восходитъ въ общее собраніе, а прямо изъ департамента поступаетъ на Высочайшее уваженіе. Изъ этого общаго порядка существуетъ только одно исключеніе. А именно совершенно особый порядокъ установленъ для разсмотрѣнія желѣзнодорожныхъ дѣлъ Высочайшимъ повелѣніемъ 11 декабря 1891 года (Собр. Узак. 1892 г. № 10, ст. 105). Желѣзнодорожныя дѣла, по которымъ требуются отъ государства денежныя гарантіи, субсидіи или иныя пожертвованія, разсматриваются въ соединенномъ присутствіи департамента экономіи и комитета министровъ подъ предѣлательствомъ предѣлателя комитета министровъ. Заключенія этого соединеннаго присутствія представляются прямо на Высочайшее уваженіе.

Дѣла финансовыя, также какъ и изданіе законовъ, составляютъ исключительную компетенцію государственнаго совѣта, и притомъ

гораздо строже соблюдаемую на практикѣ. Государственный совѣтъ не только по закону, а и на дѣлѣ является сосредоточіемъ всѣхъ финансовыхъ дѣлъ.

Вѣдѣнію совѣта подлежитъ прежде всего обсужденіе всѣхъ мѣръ по распоряженію собственно государственными доходами и расходами. Сюда относятся 1) государственная роспись доходовъ и расходовъ, 2) сверхсметные кредиты, 3) чрезвычайныя финансовыя мѣры, 4) всѣ штаты, хотя бы и временные, за исключеніемъ штатовъ временныхъ установленій, учреждаемыхъ на опредѣленный срокъ. 5) ежегодный отчетъ о государственныхъ доходахъ и расходахъ и 6) дѣла о сложеніи казенныхъ недоимокъ и взысканій (ст. 23, пп. 7, 19, 14, 15). Кромѣ того обсужденію совѣта подлежатъ и дѣла о мѣстныхъ финансовыхъ мѣрахъ: 1) сметы и раскладки земскихъ, губернскихъ и частныхъ повинностей въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, 2) установленіе новыхъ непредусмотрѣнныхъ въ законѣ сборовъ и налоговъ въ пользу городовъ (пп. 10 и 11) и 3) отмѣна или измѣненіе, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, постановленій земскихъ собраній, признаваемыхъ несоотвѣтствующими общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающими интересы мѣстнаго населенія, когда отъ того должно послѣдовать возвышеніе земскаго обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ размѣра (Пол. земск. учр. ст. 94).

Кругъ должностныхъ лицъ, предаваемыхъ суду по постановленіямъ законодательнаго учрежденія, у насъ очень широкъ. Сюда относятся не только министры, но также члены государственнаго совѣта, генераль-губернаторы, главноначальствующій гражданскою частью на Кавказѣ, всѣ должностныя лица, занимающія по судебному или административному вѣдомству, должности первыхъ трехъ классовъ, главнокомандующіе, главные командиры и командующіе войсками въ военныхъ округахъ. (Собр. Узак. 1892 г. № 38, ст 400. М. Г. С. 9 марта 1892 г.).

§ 9. Дѣлопроизводство государственнаго совѣта.

Общій порядокъ дѣлопроизводства въ государственномъ совѣтѣ сохранился и по настоящее время тотъ же самый, какой былъ установленъ первоначальнымъ его Образованіемъ 1810 года. Отличительныя особенности этого порядка сводятся къ слѣдующимъ главнымъ чертамъ. Во-первыхъ, никакое дѣло, подлежащее уваженію совѣта не можетъ возникнуть въ немъ самомъ: всѣ дѣла поступаютъ въ совѣтъ извнѣ. Совѣтъ подаетъ свои мнѣнія лишь

о томъ, о чемъ его спросить, но самъ никакихъ вопросовъ возбуждать не можетъ. Во-вторыхъ, первоначальная подготовка дѣлъ къ докладу совершается не членами самого совѣта, а состоящею при немъ канцеляріей. Въ-третьихъ, председателю предоставлены чрезвычайно широкія полномочія, дающія ему возможность во всякое время по своему усмотрѣнію прекратить дальнѣйшее обсужденіе вопроса. Въ-четвертыхъ, совершенно не имѣется сколько-нибудь опредѣленныхъ правилъ о постановкѣ вопросовъ, ихъ расчлененіи, порядкѣ голосованія различныхъ предложеній и т. д.

Указанными чертами порядокъ дѣлопроизводства въ совѣтѣ рѣзко отличается отъ дѣлопроизводства, установленнаго въ законодательныхъ собраніяхъ конституціонныхъ государствъ. Во всѣхъ нихъ собраніе само пользуется правомъ инициативы. Члены ихъ могутъ сами возбуждать различнаго рода вопросы, подлежащіе обсужденію собранія. Первоначальная подготовка дѣлъ къ докладу въ собраніи дѣлается самими же членами собранія или въ специально для того образованныхъ комиссіяхъ, или въ постоянныхъ совѣщательныхъ присутствіяхъ: на континентѣ въ секціяхъ, образуемыхъ по жребію изъ всего состава собранія, въ Англіи въ комитетѣ всей палаты, въ которомъ могутъ принимать участіе всѣ члены палаты, не будучи стѣняемы формальностями парламентскаго дѣлопроизводства. Право прекращенія дальнѣйшаго обсужденія вопросовъ принадлежитъ тамъ не председателю, а самому собранію. Въ Англіи же до послѣдняго времени признавалось за каждымъ членомъ палаты право быть выслушаннымъ, такъ что пока не былъ исчерпанъ весь списокъ желающихъ говорить и сама палата не могла закончить обсужденія дѣла. Только въ послѣднее время, въ виду положенія, занятаго въ парламентѣ ирландскими депутатами, пришлось отступить временно отъ этого правила. Наконецъ, во всѣхъ законодательныхъ собраніяхъ выработаны подробныя правила о порядкѣ постановки предложеній и поправокъ къ нимъ.

Изъ указанныхъ особенностей существующаго порядка дѣлопроизводства въ совѣтѣ только отсутствіе инициативы самого совѣта и отсутствіе подробныхъ правилъ о постановкѣ вопросовъ можетъ быть объяснено особенною ролью совѣта, какъ учрежденія только совѣщательнаго. Разъ совѣтъ не призванъ постановлять рѣшеній, предполагается, что онъ не долженъ и возбуждать самъ вопросы, а ограничивается лишь подачей мнѣній по дѣламъ, какія предложены его уваженію. Однако соображеніе это не можетъ имѣть безусловнаго значенія. Совѣтывать можно не только тогда, когда спрашиваютъ. Совѣщательному значенію государственнаго совѣта нисколько бы не противорѣчило, если бы онъ по соб-

ственной инициативѣ могъ обращать вниманіе на вопросы государственнаго управленія, почему-либо ускользающіе отъ вниманія представителей активной администраціи. Уже самое существованіе у государственнаго совѣта такого права должно бы было сдѣлать активную администрацію болѣе чуткой къ запросамъ общественной жизни. Отсутствие подробно выработанныхъ правилъ о постановкѣ и разчлененіи вопросовъ объясняется, конечно, малочисленностью совѣта, дѣловитостью и служебною опытностью его членовъ и главнымъ образомъ тѣмъ, что онъ не постановляетъ рѣшеній и что потому въ немъ нѣтъ надобности добиваться по каждому вопросу образованія непремѣнно абсолютнаго большинства. Если голоса раздробятся на нѣсколько мнѣній, въ совѣщательномъ учрежденіи это не представляетъ неудобства.

Устанавливаемое первоначальной канцелярской подготовкой дѣлъ несоотвѣтственное преобладаніе канцеляріи отнюдь не обусловлено совѣщательной функціей учрежденія. Конечно и совѣщательное собраніе можетъ само готовить обсуждаемыя въ немъ дѣла. Значеніе, какое получила у насъ государственная канцелярія, объясняется просто тѣмъ, что во время учрежденія государственнаго совѣта во всѣхъ нашихъ коллегіальныхъ учрежденіяхъ доклады изготавлялись канцеляріями, а не членами коллегій. То что примѣнялось тогда во всѣхъ другихъ коллегіяхъ, примѣнено было и къ дѣлопроизводству въ совѣтѣ и такъ сохраняется до сихъ поръ.

Дискреціонная власть, какой пользуется предсѣдатель совѣта, точно также не обусловлена вовсе совѣщательнымъ характеромъ учрежденія. Если бы право прекращать дальнѣйшее обсужденіе принадлежало самому собранію, оно, конечно, постановляло бы по этимъ вопросамъ рѣшенія, но рѣшенія не по существу дѣла, а по формальному вопросу о порядкѣ обсужденія. Право постановлять подобныя формальныя рѣшенія предоставлено даже департаментамъ (ст. 50). Очевидно оно могло бы принадлежать и общему собранію.

Дѣла, обсуждаемыя въ совѣтѣ, какъ было уже сказано, не могутъ возникать въ немъ самомъ. Они поступаютъ въ совѣтъ или по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ, или по представленію министровъ (ст. 30). Всѣ они присылаются на имя государственнаго секретаря и сначала входятъ въ государственную канцелярію (ст. 27, 139). При этомъ государственный секретарь не является только передаточной инстанціей. На него, напротивъ, возложена обязанность слѣдить за тѣмъ, чтобы представленія были въ надлежащей формѣ и снабжены нужными документами (ст. 141) и сверхъ того затѣмъ, чтобы въ совѣтъ представлялись только дѣла дѣйствительно подлежащія его вѣдѣнію (ст. 140). Слѣдовательно, возникающія со-

мнѣнія о предѣлахъ компетенціи совѣта разрѣшаются не самимъ совѣтомъ, а властью государственнаго секретаря. Онъ можетъ, на-
примѣръ, рѣшить, что дѣло, присланное въ совѣтъ, подлежитъ суж-
денію не совѣта, а комитета министровъ. Въ законѣ не опредѣлено,
кто разрѣшаетъ могущій такимъ образомъ возникнуть отрицаель-
ный конфликтъ между государственнымъ секретаремъ и управляю-
щимъ дѣлами комитета. Но, очевидно, такой конфликтъ можетъ
быть разрѣшенъ только Высочайшимъ повелѣніемъ, испрошеннымъ
тѣмъ министромъ, которому будетъ отказано въ приѣмѣ его пред-
ставленія и въ совѣтѣ, и въ комитетѣ.

Поступившія въ канцелярію дѣла распредѣляются по отдѣле-
ніямъ, которыя и изготовляютъ ихъ къ докладу, съ надлежащими
изъясненіями и дополненіями, требуя всѣхъ нужныхъ свѣдѣній,
откуда слѣдуетъ (ст. 143). Изготовленный въ отдѣленіи докладъ
представляется на просмотръ государственному секретарю (ст. 144),
и лишь послѣ того статсъ-секретари подаютъ перечневый списокъ
дѣлъ предсѣдателямъ общаго собранія, или департаментовъ, для
назначенія дѣлъ къ докладу (ст. 145).

По общему правилу каждое дѣло слушается сначала въ соот-
вѣтствующемъ департаментѣ или, смотря по важности дѣла, въ
соединенныхъ департаментахъ (ст. 28). Исключеніе изъ этого со-
ставляютъ лишь не вносимыя въ дѣйствительности въ совѣтъ дѣла
о чрезвычайныхъ внутреннихъ и важнѣйшихъ внѣшнихъ мѣрахъ
(ст. 53). Кромѣ того всякое дѣло можетъ быть внесено прямо въ
общее собраніе по особому Высочайшему повелѣнію (ст. 29). Дѣла
въ департаментахъ предлагаются статсъ-секретарями и читаются
по ихъ распоряженію ихъ помощниками или дѣлопроизводителями
(ст. 33). Затѣмъ предсѣдатель департамента «излагаетъ существо
и силу вопроса и охраняетъ надлежащій порядокъ и единство
предмета». Разсужденія членовъ обращаются къ предсѣдателю (ст.
34). По каждому выслушанному дѣлу составляется отдѣльный жур-
наль (ст. 40), въ которомъ кромѣ заключенія большинства вно-
сятся и мнѣнія не согласившихся съ нимъ членовъ (ст. 42).

Если департаментъ въ отсутствіи министра постановитъ заклю-
ченіе, несогласное съ его представленіемъ, то смотря по важности
дѣла или предоставляетъ статсъ-секретарю лично съ нимъ объ-
ясниться, или передаетъ министру свой журналъ формальнымъ по-
рядкомъ чрезъ государственнаго секретаря (ст. 45). Если министръ
согласится съ департаментомъ, то подписываетъ журналъ; если же
остается при особомъ мнѣніи, то можетъ представить его письменно
въ теченіе недѣли (ст. 46). Получивъ особое мнѣніе министра, де-
партаментъ вновь разсматриваетъ дѣло, и если не согласится, все-

таки, съ доводами министра, то представляетъ въ общее собраніе вмѣстѣ съ своимъ заключеніемъ и мнѣніе министра (ст. 47).

Заключенія департаментовъ и соединенныхъ ихъ присутствій вносятся на окончательное обсужденіе въ общее собраніе. Таково общее правило. Но нѣкоторыя дѣла изъ департаментовъ прямо представляются на Высочайшее уваженіе, минуя общее собраніе. Таковы прежде всего и безусловно заключенія гражданскаго департамента по дѣламъ о возбужденіи уголовнаго преслѣдованія противъ должностныхъ лицъ первыхъ трехъ классовъ. Дѣла эти ни въ какомъ случаѣ не вносятся на обсужденіе общаго собранія. Вторыхъ: 1) положенія департаментовъ, заключающія въ себѣ лишь изъясненіе законовъ и приложеніе ихъ къ частнымъ случаямъ и не предполагающія измѣненія существующихъ законовъ и 2) заключенія департамента экономіи о сверхсмѣтныхъ кредитахъ и о дополненіи сборовъ и доходовъ, не подлежащихъ внесенію въ финансовыя смѣты также не вносятся въ общее собраніе, но притомъ лишь условія: 1) если по дѣламъ этимъ въ департаментѣ не произойдетъ разногласія, 2) если департаментъ не предположитъ отмѣнить рѣшеніе сената или большинство сенаторовъ и 3) если департаментъ не разоидется съ мнѣніемъ министра (ст. 48, 49). Постановленія департаментовъ: 1) о возвращеніи дѣла министру по соглашенію съ нимъ и 2) о сообщеніи дѣлу лишь законнаго хода приводятся въ исполненіе даже безъ представленія ихъ на Высочайшее уваженіе (ст. 50).

Въ общемъ собраніи дѣла предлагаются государственнымъ секретаремъ и читаются по его распоряженію статсъ-секретарями или ихъ помощниками (ст. 65). Докладъ совершается чтеніемъ департаментскаго журнала (ст. 66). По окончаніи чтенія, которое никѣмъ не должно быть прерываемо, предсѣдатель соотвѣтствующаго департамента даетъ нужныя объясненія и устанавливаетъ существенные предметы разсужденія. Затѣмъ государственный секретарь добавляетъ свои поясненія, и каждый членъ совѣта можетъ отъ него требовать поясненій (ст. 67—70). Послѣ того начинаются разсужденія по порядку статей или вопросовъ (ст. 71). Слѣдовательно, по справедливому замѣчанію Градовскаго, тутъ вовсе не предполагается общихъ преній, а только детальное обсужденіе проекта.¹⁾ Кромѣ того нельзя не обратить вниманія, что вопросы устанавливаются предсѣдателемъ департамента, и не предполагается, чтобы кто-либо другой, хотя бы даже предсѣдатель совѣта, могъ предложить измѣненіе постановки вопросовъ. Это, конечно, должно очень стѣснять пренія, которыя такимъ образомъ напередъ замыкаются

¹⁾ Начала, т. II, стр. 228.

въ предѣлы намѣченныхъ департаментомъ вопросовъ. Слѣдовательно, какъ бы предполагается, что общее собраніе не можетъ возбудить новыхъ вопросовъ, а должно слѣдовать непремѣнно въ своихъ разсужденіяхъ по пути, намѣченному департаментомъ.

Слово предоставляется членамъ предсѣдателемъ по очереди заявленій, а въ случаѣ одновременности заявленій, первенство принадлежитъ старшему въ чинѣ (ст. 72, 75). Не требуется, чтобы члены, говорящіе за и противъ предложенія, чередовались между собой, а между тѣмъ такой порядокъ существенно содѣйствуетъ оживленію и вмѣстѣ сокращенію преній, придавая имъ, дѣйствительно, характеръ живого обмѣна мыслей, поддерживающаго сильнѣе и вниманіе слушателей. Говорятъ стоя (ст. 73) и при этомъ обращаются не къ собранію, а къ предсѣдателю (ст. 74).

Предсѣдатель руководитъ преніями, предлагая одинъ вопросъ за другимъ, охраняя надлежащій порядокъ и единство предмета. Въ случаѣ разногласія, онъ своими объясненіями старается склонить къ соглашенію (ст. 74). «Разсужденія, удаляющіяся отъ вопроса и существа дѣла обращаются къ оному предсѣдателемъ совѣта, который, при повтореніи сихъ отступленій, прекращаетъ самое разсужденіе и переходитъ къ предмету послѣдующему» (ст. 76). «Когда всѣ статьи разсужденія будутъ такимъ образомъ пройдены и предметъ достаточно соображенъ, предсѣдатель закрываетъ разсужденіе, вопрошаетъ о мнѣніяхъ и объявляетъ окончательно принятое заключеніе» (ст. 77). «Въ случаѣ предметовъ особенной важности, предсѣдатель имѣетъ право сужденія по выслушанному дѣлу отложить до слѣдующаго засѣданія» (ст. 78). Такимъ образомъ власть предсѣдателя очень широка. Отъ него всецѣло зависитъ во всякое время не допускать дальнѣйшихъ преній и откладывать самое рѣшеніе дѣла.

Счетъ голосовъ происходитъ только въ случаѣ разномыслія и совершается отмѣтками въ печатныхъ спискахъ членовъ совѣта противъ каждаго имени: согласенъ съ такимъ-то заключеніемъ или подастъ особое мнѣніе (ст. 79).

Въ журналъ засѣданія вносятся во всякомъ случаѣ только два мнѣнія, соединившія наибольшее число голосовъ. Если кто не соглашается съ этими мнѣніями, то можетъ подать не позже семи дней письменно особое мнѣніе, которое прочитывается въ совѣтѣ, и предсѣдатель спрашиваетъ затѣмъ: признаетъ ли совѣтъ нужнымъ обратиться къ новому о дѣлѣ сужденію? Если большинство отвѣтитъ утвердительно, то открывается новое совѣщаніе. Если большинство, напротивъ, отвѣтитъ отрицательно, то въ журналѣ отмѣчается только, что совѣтъ, выслушавъ особое мнѣніе, не убѣ-

дился въ надобности приступать къ новому сужденію о дѣлѣ, а столько-то членовъ согласились съ тѣмъ мнѣніемъ. Самое же особое мнѣніе представляется на Высочайшее усмотрѣніе въ особомъ спискѣ при меморіи (ст. 80).

Дѣла, рассмотрѣнныя въ государственномъ совѣтѣ, представляются на Высочайшее уваженіе государственнымъ секретаремъ и притомъ не въ подлинныхъ журналахъ, подписанныхъ всѣми членами, а въ меморіяхъ, представляющихъ особое краткое извлеченіе изъ журнала, составленное канцеляріей и подписанное только председателемъ и государственнымъ секретаремъ (ст. 98—106). Первоначально Государю представлялись подлинныя журналы, а меморіи введены въ 1816 г.¹⁾ «Съ 1816 г., говоритъ Сперанскій, по причинамъ, кои опредѣлить трудно, введены такъ-называемыя меморіи. Здѣсь представляются два вопроса: 1) чѣмъ удостовѣриться, что сіи выписки представляютъ дѣло во всей полнотѣ его и ясности; 2) если онѣ представляютъ его во всей полнотѣ и ясности, достойной верховнаго рѣшенія Государя, то почему же онѣ не суть журналы или списки съ журналовъ»²⁾.

Высочайшее утвержденіе выражается въ различной формѣ, смотря потому, требуется ли собственноручное утвержденіе и утверждаетъ ли Государь мнѣніе большинства, мнѣніе меньшинства или постановляетъ особенную резолюцію. Собственноручное утвержденіе мнѣнія большинства имѣетъ форму надписанія «Быть по сему» (ст. 109). Въ случаѣ утвержденія заключенія меньшинства или постановленія особенной резолюціи по дѣламъ, требующимъ собственноручнаго Высочайшаго утвержденія, Высочайшая воля выражается въ формѣ именного указа (ст. 111). Впрочемъ есть дѣла, по которымъ во всякомъ случаѣ требуется изданіе именного указа. Таковы дѣла объ экспроприаціи, о признаніи цѣлебныхъ источниковъ имѣющими общественное значеніе, объ учрежденіи заповѣдныхъ имѣній и объ опредѣленіи числа людей, подлежащихъ призыву.

Словесно выраженное утвержденіе облачается или въ форму подписи (при утвержденіи мнѣній большинства): «Его Императорское Величество воспослѣдовавшее мнѣніе Государственного совѣта утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить», за подписью председателя совѣта, или (при утвержденіи мнѣній, меньшинства или постановленія особенной резолюціи) въ форму особаго Высочай-

¹⁾ Градовскій. Начала, II, стр. 230 ошибочно отнесъ это нововведеніе къ 1842 году.

²⁾ Сперанскій. О государственныхъ установленіяхъ. Архивъ Калачова 1859, т. III, стр. 47 и 55.

шаго повелѣнія, изложеннаго за подписью предсѣдателя совѣта (ст. 113—115).

§ 10. Право законодательнаго почина.

Порядокъ законодательства требуетъ особаго разсмотрѣнія какъ потому, что въ немъ замѣчаются нѣкоторыя особенности сравнительно съ обсужденіемъ другихъ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію законодательнаго учрежденія, такъ и потому, что не всѣ стадіи образованія закона относятся къ компетенціи государственнаго совѣта. Познакомившись съ дѣлопроизводствомъ въ совѣтѣ, мы еще не ознакомились со всѣми стадіями законодательной процедуры.

Въ процессѣ образованія закона различаютъ пять главныхъ моментовъ: 1) починъ, 2) обсужденіе, 3) утвержденіе, 4) обращеніе къ исполненію и 5) обнародованіе.

Относительно законодательнаго почина или инициативы надо различать фактическое возбужденіе законодательныхъ вопросовъ и собственно право почина. Право почина, какъ и всякое право, предполагаетъ соотвѣтствующую обязанность. Праву законодательнаго почина соотвѣтствуетъ обязанность обсудить возбужденный законодательный вопросъ. Возможность говорить, писать, печатать о необходимости изданія новаго закона объемлется общимъ понятіемъ свободы слова. Возможность обращаться къ органамъ власти съ заявленіями о томъ же входитъ въ содержаніе права петицій или ходатайствъ. Право законодательнаго почина, какъ особое, самостоятельное право, принадлежитъ лишь тому, кто можетъ потребовать, чтобы возбужденный имъ законодательный вопросъ былъ обсужденъ законодательнымъ учрежденіемъ.

Право почина можетъ быть организовано различнымъ образомъ. Оно можетъ принадлежать или только правительству, какъ это было во Франціи по конституціи 1852 года или, только народному представительству, какъ это имѣется въ Англіи и Соединенныхъ Штатахъ, или правительству и народному представительству, какъ это установлено въ рѣшительномъ большинствѣ конституціонныхъ государствъ, или правительству, законодательному учрежденію и кромѣ того самому народу непосредственно, примѣръ чего мы находимъ въ большинствѣ кантоновъ Швейцаріи.

Практическое значеніе различія этихъ формъ организаціи законодательнаго почина сказывается въ меньшей и большей отзывчивости законодательства къ запросамъ текущей общественной жизни. Чѣмъ шире кругъ лицъ, пользующихся правомъ законодательнаго почина, тѣмъ, конечно, законодательство отзывчивѣе, тѣмъ легче устанавливается его соотвѣтствіе дѣйствительнымъ потреб-

ностямъ общества, тѣмъ ближе слѣдуетъ оно за постепеннымъ развитіемъ общественной жизни. Если же вездѣ мы находимъ нѣкоторыя ограниченія этого права, то это объясняется соображеніями практическаго удобства, дѣлающими неизбѣжнымъ оградить законодательное учрежденіе отъ необходимости тратить время и силы на обсужденіе, очевидно, несообразныхъ законопроектовъ, которыхъ, при неограниченномъ правѣ законодательнаго почина, являлось бы, конечно, множество. Поэтому, когда, какъ въ Швейцаріи право почина предоставляется народу, оно можетъ быть осуществляемо не иначе какъ совмѣстно довольно значительнымъ числомъ гражданъ. Даже въ представительныхъ собраніяхъ для внесенія законопроекта требуется обыкновенно поддержка нѣсколькихъ членовъ палаты.

У насъ право законодательнаго почина принадлежитъ только правительству. Это безспорное положеніе. Починъ не принадлежитъ ни народу, ни самому законодательному учрежденію—государственному совѣту. Но затѣмъ является вопросъ, принадлежитъ ли право почина лично одному монарху или и подчиненнымъ органамъ правительства? Согласно господствующему въ нашей литературѣ взгляду право почина принадлежитъ у насъ исключительно самому монарху. Градовскій полагалъ даже, что такой порядокъ составляетъ необходимую принадлежность каждой неограниченной монархіи. «Въ монархіи неограниченной вся полнота власти законодательной принадлежитъ главѣ государства. По сему каждый законопроектъ предлагается законосовѣщательному учрежденію или по его повелѣнію, или съ его разрѣшенія» ¹⁾. Романовичъ-Словатинскій ²⁾, Сокольскій ³⁾ и Алексѣевъ ⁴⁾, рѣшаютъ этотъ вопросъ точно такъ же, основываясь, однако, только на постановленіяхъ нашего законодательства.

Едва ли однако этотъ взглядъ можетъ быть признанъ правильнымъ. Въ 1857 году дѣйствительно состоялось Высочайшее повелѣніе (П. С. З. № 34,845) о томъ, чтобы министры не вносили въ государственный совѣтъ законопроектовъ, не испросивъ на то предварительно Высочайшаго соизволенія; сообразно съ тѣмъ и дополнена теперь ст. 198 учрежд. мин. Кроме того въ учрежденіи образованнаго въ 1861 году совѣта министровъ, въ ст. 2, п. 3 сказано, что «на предварительное разсмотрѣніе совѣта министровъ, въ Высочайшемъ присутствіи Государя Императора, поступаютъ перво-

¹⁾ Начала, I, 1892, стр. 19.

²⁾ Система, I, стр. 191.

³⁾ Учебникъ, стр. 70.

⁴⁾ Русское госуд. право, стр. 201.

начальныя предположенія, возникающія въ министерствахъ, о необходимости отмѣнить или измѣнить какой-либо изъ дѣйствующихъ законовъ, съ тѣмъ, чтобы проектъ закона, составленный вслѣдствіе разсмотрѣннаго такимъ порядкомъ предположенія, былъ министерствомъ внесенъ на разсмотрѣніе государственнаго совѣта». Эти постановленія были вызваны желаніемъ придачи законодательной дѣятельности больше единства, подчинить составленіе отдѣльных законопроектвъ одному общему плану, однимъ опредѣленнымъ руководящимъ идеямъ. Но во всѣхъ этихъ постановленіяхъ говорится только о министрахъ и главноуправляющихъ, пользующихся правами министровъ. Слѣдовательно только тѣ предположенія объ изданіи новыхъ законовъ требуютъ предварительнаго Высочайшаго соизволенія на внесеніе ихъ въ государственный совѣтъ, которыя исходятъ отъ министровъ. Между тѣмъ ст. 49 Осн. Зак. предоставляетъ право составлять первообразное предначертаніе законовъ не только министерствамъ, но также Сенату и Синоду. Высочайшее повелѣніе 1857 г. этихъ учрежденій вовсе не касается. Не слѣдуетъ ли по этому признать, что кромѣ императора право законодательнаго почина принадлежитъ у насъ еще Сенату и Синоду?

Градовскій и Алексѣевъ отвѣчаютъ на это отрицательно, толкуя заключительныя слова ст. 49 «мѣста сіи подносятъ предположенія ихъ установленнымъ порядкомъ на Высочайшее благоусмотрѣніе» въ томъ смыслѣ, будто бы ими устанавливается обязанность испрашивать предварительное Высочайшее соизволеніе на внесеніе законопроектовъ въ государственный совѣтъ. Съ такимъ толкованіемъ невозможно согласиться. Оно основано на очевидномъ, хронологическомъ, такъ сказать, недоразумѣніи.

Текстъ ст. 49 Осн. Зак. остается до сихъ поръ безъ всякихъ измѣненій въ томъ же самомъ видѣ какъ онъ былъ составленъ при первомъ изданіи Свода и источники ея всѣ заканчиваются Образованіемъ госуд. совѣта 1810 года. Между тѣмъ и для министровъ обязанность испрашивать Высочайшее соизволеніе на внесеніе законопроектовъ въ государственный совѣтъ установлена только въ 1857 году. Изъ изложенія Высочайшаго повелѣнія 15 мая 1857 г. несомнѣнно явствуетъ, что имъ устанавливается новое правило въ отмѣну прежняго; а это было бы, очевидно, невозможнымъ, еслибы ст. 49 Осн. Зак. имѣла дѣйствительно тотъ смыслъ, какой ей думаютъ придать. Если обязанность министровъ испрашивать Высочайшее соизволеніе на внесеніе законопроектовъ установлена только въ 1857 г., то, очевидно слова ст. 49, составленной за 25 лѣтъ до этого, что «мѣста сіи подносятъ предположенія ихъ установленнымъ порядкомъ на Высочайшее благоусмотрѣніе» отно-

сятся не къ испрашиванію предварительнаго соизволенія, а къ представленію законопроекта на окончательное утвержденіе, и подъ «установленнымъ порядкомъ» слѣдуетъ тутъ разумѣть представленіе чрезъ государственный совѣтъ.

Такое пониманіе ст. 49 подтверждается и разсмотрѣніемъ тѣхъ источниковъ, изъ которыхъ она составлена. Мы находимъ въ ней прежде всего ссылки на два петровскихъ акта: на манифестъ, которымъ сопровождалось изданіе духовнаго регламента, и на инструкцію оберъ-прокурору Синода 1722 года. Въ манифестѣ 25 января 1721 года говорится только что Духовная Коллегія должна «и новыми впредь правилами дополнять Регламентъ», но можетъ дѣлать это не иначе какъ съ соизволенія императора (П. С. З., № 3718). Въ инструкціи синодскому оберъ-прокурору (П. С. З., № 4036 п. 10), что «о которыхъ дѣлахъ указами ясно не изъяснено», то надо поступать согласно извѣстному указу 17 апрѣля 1722 г.: «буде въ тѣхъ регламентахъ что покажется темно или такое дѣло, что на оное яснаго рѣшенія не положено: такія дѣла не вершить ниже опредѣлять, но приносить въ Сенатъ выписки о томъ; гдѣ повинны Сенатъ собрать всѣ коллегіи и объ ономъ мыслить и толковать подъ присягою, однакожь не опредѣлять, но, положивъ наprimѣръ свое мнѣніе, объявлять Намъ и когда опредѣлимъ и подпишемъ, тогда оное напечатать и приложить къ регламентамъ и потомъ въ дѣйство по оному производить». Тутъ ясно говорится не о предварительномъ соизволеніи на обсужденіе новаго предположенія, а объ окончательномъ его утвержденіи. Такой же смыслъ имѣютъ и приведенныя подъ ст. 49 екатерининскіе акты. Въ манифестѣ объ учрежденіи департаментовъ въ Сенатѣ (П. С. З., № 11989, п. 2) постановлялось, что «всякія дѣла, кои вновь какого постановленія или перемѣны требуютъ, имѣютъ быть прежде разсуждаемы въ департаментахъ а потомъ въ общемъ собраніи дѣлать точное къ докладу нашему изложеніе». Итакъ, законопроектъ представляется императрицѣ не раньше какъ онъ окончательно будетъ обсужденъ и редактированъ Сенатомъ. Въ указѣ 26 сентября 1780 г. (П. С. З., № 15068) говорится только, «чтобъ никто изъ генераль-губернаторовъ и другихъ начальниковъ не дѣлалъ отъ себя собственно никакихъ установленій. Если же кто нужнымъ и удобнымъ что найдетъ, таковое благоизобрѣтеніе свое долженствуетъ представить Сенату, на разсмотрѣніе и уваженіе, который сообразя то съ положеніемъ мѣста и прочихъ частей, не преминетъ взнести къ Намъ и крайнюю волю нашу исходатайствовать». Ни о какомъ предварительномъ соизволеніи императрицы на внесеніе дѣла въ Сенатъ и тутъ не упоминается. Двѣ послѣднія подстатейныя ссылки сдѣ-

ланы на учрежденіе министерствъ 1802 года п. X (П. С. З. № 20406) и на образованіе государственнаго совѣта 1810 года. Десятый пунктъ учрежд. мин. 1802 года говоритъ вовсе не о порядкѣ внесенія законопроектовъ на обсужденіе какого-либо коллегіальнаго учрежденія, а объ изданіи законовъ непосредственно государемъ. «Если представленный министромъ способъ окажется сопряженнымъ съ отмѣною существующихъ законовъ или будетъ требовать новыхъ узаконеній, то Мы повелимъ министру, представившему Намъ сей докладъ, написать указъ, который за подписаніемъ нашимъ и контрасигнированіемъ сего министра нашего и будетъ объявленъ учрежденнымъ на то порядкомъ Правительствующему Сенату». Но тогда, въ 1802 году, государственнаго совѣта въ настоящемъ его видѣ еще и не существовало. А въ § 53 Образованія Совѣта 1810 г., на который также приведена ссылка подъ ст. 49 Осн. Зак. прямо предусмотрѣны какъ два различныхъ порядка поступленія дѣла въ департаментъ совѣта «отъ министровъ» и «по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ».

Итакъ слѣдуетъ признать, что послѣднія слова ст. 49. Осн. Зак. относятся не къ предварительному созволенію на обсужденіе законопроектовъ, а къ окончательному утвержденію уже обсужденныхъ предположеній, и слѣдовательно сенатъ и синодъ слѣдуетъ считать сохранившими и до сихъ поръ право законодательнаго почина. Право въ этомъ отношеніи Св. Синода ограничивается, конечно, лишь собственно церковнымъ законодательствомъ. Право Сената, напротивъ, имѣетъ совершенно общее значеніе.

Принадлежащее Сенату право законодательнаго почина опредѣляется ст.ст. 201 и 202 Учрежд. сен. и ст. 74 Осн. Зак. Ст. 201 Учрежд. сен. возлагаетъ на Сенатъ обязанность не рѣшать дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона, но о всякомъ случаѣ (казусѣ), требующемъ изданія новыхъ или дополненія, либо перемѣны существующихъ узаконеній, составлять проектъ разрѣшенія и все дѣло вносить на Высочайшее усмотрѣніе чрезъ государственной совѣтъ. Это правило было установлено еще Петромъ Великимъ, но теперь оно значительно ограничено въ своемъ примѣненіи, такъ какъ новымъ судебнымъ установленіямъ, въ томъ числѣ и кассационнымъ департаментомъ сената воспрещается, напротивъ, останавливать рѣшеніе дѣла подъ предлогомъ неполноты, неясности, недостатка или противорѣчія законовъ. За нарушеніе этого правила виновники даже подвергаются отвѣтственности, какъ за отказъ въ правосудіи (Уст. гражд. суд., ст. 10; уст. уг. суд., ст. 13). Слѣдовательно постановленіе ст. 201 Учр. сен. примѣнимо только къ

старымъ судебнымъ и къ административнымъ департаментамъ сената.

Ст. 75 Осн. зак. и ст. 202 Учр. сената предоставляютъ сенату право дѣлать представленія Верховной власти «если бы по общимъ государственнымъ дѣламъ существовалъ указъ, сопряженный съ великими неудобствами въ исполненіи. или, по частнымъ случаямъ, несогласный съ прочими узаконеніями; или же неясный». Мысль о предоставленіи такого права сенату явилась еще въ царствованіе Екатерины II. Мы находимъ ее выраженной въ проектѣ графа Панина объ Учрежденіи императорскаго совѣта и раздѣленіи сената на департаменты ¹⁾ и въ Наказѣ ²⁾. Затѣмъ когда съ восшествіемъ на престолъ Александра I возбужденъ былъ вопросъ о возстановленіи правъ сената, сенатъ представилъ въ государственный совѣтъ выработанный имъ проектъ, въ которомъ выговорено было и право представленія. При обсужденіи этого проекта въ совѣтѣ въ пользу представленія такого права сенату говорили графъ Воронцовъ и Трошинскій. Дозволеніе таковое, говорилъ Воронцовъ, отвратить и остережетъ скороспѣшность при частныхъ докладахъ допускаемую и обезопаситъ Государство отъ важныхъ личныхъ ошибокъ ³⁾. Трошинскій обратилъ вниманіе на особенную важность этого права въ примѣненіи къ законамъ публичнаго права, такъ какъ судящіеся и такъ могутъ обращаться къ монаршему милосердію ⁴⁾. Право и дѣйствительно было предоставлено сенату п. 9. указа 8 сент. 1802 г. о правахъ и обязанностяхъ сената (П. С. З. № 20405). Черезъ три мѣсяца послѣ изданія этого указа явился поводъ сенату воспользоваться предоставленнымъ ему правомъ. 5 декабря того же года Александру I былъ представленъ докладъ Военной коллегіи о правилахъ увольненія отъ службы дворянъ и вольноопредѣляющихся, удостоившійся Высочайшаго утвержденія (П. С. З. № 20542). Въ первой статьѣ этихъ правилъ постановлялось «объ отставкѣ не дослужившихся до оберъ-офицерства изъ дворянъ унтер-офицеровъ и прочихъ нижнихъ чиновъ по прошеніямъ на свое пропитаніе не прежде представлять, какъ по

¹⁾ Сборникъ Р. И. О., т VII, стр. 214. „Имѣть свободу намъ представлять и на наши собственные повелѣнія, ежели они въ исполненіи своемъ могутъ касаться или утѣнять наши государственные законы или народа нашего благосостояніе“.

²⁾ Ст. 24. Сіи правительства, принимая законы отъ государя, разсматриваютъ оныя прилежно, и имѣютъ право представлять, когда въ нихъ сыщутъ, что они противны Уложенію, что они темны, вредны, что нельзя по онымъ исполнить.

³⁾ Архивъ госуд. совѣта, т. III, ст. 44.

⁴⁾ Ibidem, ст. 48.

нахожденіи ихъ въ дѣйствительной службѣ 12 лѣтъ». Сенатъ нашелъ это постановленіе противорѣчащимъ пожалованной дворянству Екатериною II вольности и представилъ о томъ Государю чрезъ особо выбранныхъ къ тому двухъ депутатовъ. На это представленіе 21 марта 1803 года послѣдовалъ именной указъ, озаглавленный въ полномъ собраніи законовъ «о неприкосновенности правъ, предоставленныхъ дворянству» (№ 20676). Въ указѣ этомъ разъясняется, что постановленія п. 9 указа 8 мая 1802 года не касаясь вновь издаваемыхъ и подтверждаемыхъ Нами, относятся единственно къ существовавшимъ уже законамъ, и слѣдственно не даютъ въ настоящемъ случаѣ правительствующему сенату право основывать на сей статьѣ своего намъ представленія и затѣмъ опровергаются доводы сената по существу,

Изъ этихъ двухъ указовъ 1802 и 1803 года и составились статьи 74 Осн. Зак. и 202 Учрежд. сен., тождественныя по содержанию, и заключающія въ себѣ оговорку, что право сената дѣлать представленія о неудобствахъ «распространяется только на законы прежніе, не касаясь вновь издаваемыхъ или подтверждаемыхъ отъ Верховной власти». Какъ понимать устанавливаемое здѣсь различіе законовъ «прежнихъ» и «вновь издаваемыхъ»? Проф. Алексѣевъ ¹⁾ полагаетъ, что подъ «прежними» слѣдуетъ понимать законы предшествовавшихъ царствованій, а подъ вновь издаваемыми всѣ законы, изданные царствующимъ монархомъ и въ подтвержденіи ссылается на указъ 21 марта 1803 года. Но мы видѣли, что и тамъ сказано только «не касаясь вновь издаваемыхъ нами». Подъ этимъ нельзя разумѣть всѣхъ изданныхъ Александромъ I. Во-первыхъ, потому что тогда было бы сказано всѣхъ Нами «изданныхъ», а не «издаваемыхъ». Во-вторыхъ, тогда было бы совершенно неумѣстно слово «вновь». Къ этому присоединяются и соображенія болѣе общаго характера. Законъ разсматривается не какъ личная воля временнаго представителя Верховной власти, а какъ безличный актъ государственной власти вообще. Для авторитета закона никакого значенія не имѣетъ къъ изъ государей онъ изданъ. Законы предшественниковъ должны быть также уважаемы и соблюдаемы, какъ и законы, изданные царствующимъ монархомъ. По этому и подъ «прежними» законами слѣдуетъ разумѣть всѣ уже изданные обнародованные и примѣняемые законы, хотя бы изданіе ихъ состоялось и въ данное царствованіе. Подъ «вновь же издаваемыми», надо разумѣть именно только еще «издаваемые», а не

1) Русское государственное право, ст. 202.

изданные еще, т.-е. такіе, которые сенатъ только еще получилъ для обнародованія, но не обратилъ ихъ еще къ исполненію.

Опредѣленія сената, возбуждающія законодательные вопросы, доставляется министру юстиціи, который уже вноситъ ихъ въ государственный совѣтъ. (ст. 173).

Для возбужденія законодательныхъ вопросовъ Высочайшею властью не установлено никакой опредѣленной формы. Правда Учрежд. Совѣта министровъ ст. 2, и 3 относитъ къ вѣдѣнію совѣта министровъ разсмотрѣніе первоначальныхъ предположеній объ измѣненіи дѣйствующихъ законовъ. но это не есть обязательное правило, такъ какъ въ совѣтъ министровъ всѣ вообще дѣла вносятся не иначе, какъ по особымъ каждый разъ Высочайшимъ разрѣшеніямъ (ст. 3.).

Отъ права законодательнаго почина въ собственномъ смыслѣ слова слѣдуетъ отличать право простого ходатайства объ изданіи какого-либо закона. Во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ всѣмъ заинтересованнымъ въ томъ лицамъ предоставляется обращаться съ такими ходатайствами или петиціями къ представительнымъ собраніямъ. За немногими исключеніями право петицій не ограничено никакими условіями. Пользоваться этимъ правомъ могутъ и иностранцы, и женщины, и малолѣтніе, и даже подвергшіеся ограниченію правъ по приговору суда. Во Франціи принимаются петиціи даже отъ иностранцевъ, ненаходящихся въ предѣлахъ Франціи. Но парламентъ не обязывается къ обсужденію всѣхъ поданныхъ петицій. Обыкновенно онѣ передаются въ особо учреждаемую для того комиссію, которая только докладываетъ палатѣ гуртомъ о разсмотрѣнныхъ ею петиціяхъ, и только тѣ изъ нихъ, которыя будутъ признаны заслуживающими вниманія комиссіей, предлагаются на обсужденіе палаты ¹⁾.

У насъ до 1884 года также признавалось за каждымъ право обращаться къ Верховной власти съ предположеніями объ изданіи новыхъ законовъ. Въ правилахъ о дѣятельности учрежденной въ 1810 году при государственномъ совѣтѣ комиссіи прошеній предусматривались въ числѣ другихъ прошеній, приносимыхъ на Высочайшее имя, и прошенія съ представленіемъ проектовъ (образ. госуд. сов. § 95). Проекты, признанные комиссіей уважительными, отсылались къ министрамъ по принадлежности (§ 112). Но въ 1835 году, съ преобразованіемъ комиссіи прошеній, ей было предоставлено право, если она признаетъ какой-либо представленный

1) Смори мой Сравнительный очеркъ государственнаго права иностранныхъ державъ, ч. I, 1890, стр. 68.

проектъ заслуживающимъ вниманія, испрашивать Высочайшее повелѣніе на внесеніе его въ государственный совѣтъ (18 янв. 1835 г., § 60. П. С. З. № 7771). Но вмѣстѣ съ тѣмъ было постановлено, что коммиссія входитъ въ разсмотрѣніе лишь такихъ проектовъ, которые уже были представлены министрами и ими отвергнуты (Ibidem, § 59). Но съ преобразованиемъ въ 1884 году коммисіи прошеній въ нынѣ существующую канцелярію прошеній, прошенія съ представленіемъ проектовъ были исключены изъ перечня прошеній, какія могутъ быть приносимы и принимаемы на Высочайшее имя. Любопытно, что ни въ особой коммисіи, выработывавшей проекты этого преобразования, ни въ государственномъ совѣтѣ не было выставлено никакой рѣшительно мотивировки такого исключенія ¹⁾, Тѣмъ не менѣе и въ новой дѣйствующей теперь редакціи Правилъ о прошеніяхъ на Высочайшее имя приносимыхъ 1890 г. (Собр. Узак., ст. 351) о прошеніяхъ-проектахъ также не упоминается. И это уничтоженіе права частныхъ лицъ представлять Верховной власти законопроекты прошло у насъ совершенно незамѣченнымъ.

Затѣмъ въ настоящее время право непосредственныхъ ходатайствъ предъ Верховной властью по вопросамъ законодательства сохранилось только за дворянскими собраніями, о чемъ уже было говорено въ первомъ томѣ ²⁾.

§ 11. Обсужденіе законопроектовъ ³⁾.

Разъ законодательный вопросъ возбужденъ, онъ долженъ быть подвергнутъ обсужденію. Эта функція принадлежитъ законодательнымъ собраніямъ, у насъ—государственному совѣту. Когда законодательное учрежденіе пользуется правомъ рѣшительнаго голоса, такъ что отвергнутыя имъ предположенія не могутъ быть утверждены монархомъ, и въ самомъ обсужденіи законопроектовъ оно располагаетъ полною самостоятельностью. Возникающіе во время обсужденія частные вопросы относительно самой процедуры обсужденія: о времени обсужденія, о назначеніи предварительныхъ коммиссій, о дополненіи законопроекта новыми данными, о постановкѣ вопросовъ рѣшаются властью самого собранія. Монархъ имѣетъ въ конституціонныхъ государствахъ лишь косвенное влія-

¹⁾ Смори Отчетъ по госуд. совѣту за 1884 годъ, стр. 36 и слѣд.

²⁾ Смори стр. 211—213.

³⁾ Погорный-Подольный. Парламентское дѣлопроизводство въ Anglin 1862. May Das englische Parlament. 1888. Poudra et Pierre, Traité pratique de droit parlementaire.

ніе на процедуру парламентскаго обсужденія законопроектовъ, насколько ему принадлежитъ право созыва и закрытіе сессій парламента, отсрочки засѣданій и распушенія парламента съ прекращеніемъ самихъ полномочій выборныхъ его членовъ. Въ Англіи каждая сессія парламента разсматривается какъ совершенно обособленное цѣлое. Проектъ, разсмотрѣніи котораго не будетъ закончено въ данную сессію, въ слѣдующую затѣмъ сессію не могутъ быть обсуждаемы, если не будутъ внесены вновь и обсужденіе ихъ начинается тогда съизнова, а не съ той стадіи, на которой застало ихъ закрытіе сессіи. На континентѣ этотъ принципъ раздѣльности сессій соблюдается не очень строго. Но во всякомъ случаѣ, отсрочивъ засѣданія или закрывъ сессію, король можетъ предупредить принятіе палатами непріятнаго ему законопроекта.

Въ совершенно иныя условія поставлена дѣятельность законодательныхъ учреждений, имѣющихъ только совѣщательный голосъ. Въ нихъ процедура обсужденія законопроектовъ находится въ прямой зависимости отъ воли монарха. Такъ и нашъ государственный совѣтъ въ дѣлѣ обсужденія законопроектовъ не пользуется полной самостоятельностью.

Не слѣдуетъ представлять себѣ дѣло такъ, что бы разъ внесенный въ совѣтъ проектъ обсуждался имъ совершенно самостоятельно и что бы обсужденный законопроектъ представлялся на Высочайшее уваженіе только по окончательномъ его обсужденіи совѣтомъ. Напротивъ, и покуда длится обсужденіе законопроекта могутъ быть испрашиваемы Высочайшія повелѣнія, опредѣляющія ближайшимъ образомъ порядокъ и направленіе дальнѣйшаго обсужденія.

Если общее собраніе найдетъ нужнымъ въ виду возбужденія новыхъ вопросовъ вернуть проектъ для вторичнаго обсужденія въ департаменты, оно дѣлаетъ это собственною властью. Точно также если департаменты найдутъ нужнымъ дополнить чѣмъ-нибудь обсуждаемый законопроектъ, они могутъ его возвратить министру сами только по соглашенію съ нимъ. Если же такого соглашенія не послѣдуетъ, возвращеніе законопроекта министру можетъ послѣдовать только съ Высочайшаго соизволенія. Когда по законодательному вопросу, возбужденному сенатомъ, совѣтъ найдетъ невозможнымъ выразить окончательное сужденіе безъ предварительной разработки вопроса въ подлежащемъ министерствѣ; мнѣніе объ этомъ совѣта представляется на Высочайшее утвержденіе, какъ это было, напр., сдѣлано въ 1873 г., по вопросу, возбужденному жалобой сенату боровичскаго уѣзднаго земства на не доведеніе министромъ внутреннихъ дѣлъ земскаго ходатайства на разсмо-

трѣпіе высшаго правительства ¹⁾. Точно также, если департаменты найдутъ, что по важности вопроса, для обсужденія его требуется образованіе въ составѣ государственнаго совѣта особой комиссіи, для осуществленія этого предположенія должно быть испрошено особое Высочайшее повелѣніе. Такъ было сдѣлано напр. при обсужденіи въ 1870 г. Городоваго положенія, при обсужденіи въ 1877 г. проекта введенія мировыхъ учреждений въ остзейскомъ краѣ, при обсужденіи въ 1880 г. проекта правилъ о чинахъ запаса ²⁾. Иногда такимъ же образомъ по испрошенному совѣтомъ Высочайшему повелѣнію учреждались комиссіи при министерствахъ. Такъ въ 1878 году при обсужденіи вопроса объ учрежденіи въ Сибири университета соединенные департаменты нашли, что избраніе пункта для сибирскаго университета представляетъ особую важность, а потому доводы въ пользу Омска должны быть обставлены болѣе вѣскими данными. По докладу о семъ Государю Императору послѣдовало Высочайшее соизволеніе на учрежденіе комиссіи по распоряженію министра народнаго просвѣщенія изъ лицъ практически знакомыхъ съ Сибирью ³⁾. Подобнымъ же образомъ въ 1885 году представлено было на Высочайшее усмотрѣніе заключеніе совѣта объ учрежденіи при министерствѣ финансовъ по соглашенію съ предсѣдателемъ совѣта особой комиссіи для разсмотрѣнія проекта правилъ о преимуществахъ службы въ отдаленныхъ окраинахъ ⁴⁾.

Заключенія совѣта объ отклоненіи по какимъ либо причинамъ обсужденія внесеннаго законопроекта также представляется на Высочайшее усмотрѣніе. Такъ въ 1882 году при обсужденіи проекта установленія пошлинъ съ безмезднаго перехода имущества одинъ членъ полагалъ, что утвержденіе этого проекта преджевременно, такъ какъ онъ не былъ достаточно соображенъ ни съ дѣйствующими въ имперіи гражданскими законами, ни съ экономическими и бытовыми условіями Россіи. Образовавшіяся такимъ образомъ разныя мнѣнія были представлены на Высочайшее уваженіе и только послѣ утвержденія по этому предварительному вопросу мнѣнія большинства совѣтъ обратился къ дальнѣйшему обсужденію проекта ⁵⁾. Такъ когда въ 1879 г. былъ доставленъ министерствомъ юстиціи отзывъ на проектъ правилъ о наймѣ рабочихъ, бывшемъ на раз-

¹⁾ Отчетъ по госуд. совѣту за 1873 г., стр. 47.

²⁾ Отчетъ по госуд. совѣту; за 1870, стр. 30; за 1878 г., стр. 28; за 1880 г. стр. 82.

³⁾ Отчетъ по госуд. совѣту за 1878, стр. 117.

⁴⁾ Отчетъ по госуд. совѣту за 1886 г., стр. 211.

⁵⁾ Отчетъ по госуд. сов. за 1882 г., стр. 88.

смотрѣніи соединенныхъ департаментовъ еще въ 1876 году, въ совѣтѣ возникли сомнѣнія на счетъ удобства и современности изданія правилъ, предназначенныхъ нѣсколько лѣтъ передъ тѣмъ и при иныхъ обстоятельствахъ и потому было испрошено Высочайшее соизволеніе на обсужденіе вопроса: не окажется ли предпочтительнѣе вмѣсто изданія предполагавшихся въ 1876 г. правилъ о наймѣ, предоставить подлежащимъ министрамъ входить по мѣрѣ надобности объ измѣненіи и дополненіи дѣйствующихъ о рабочихъ законовъ ¹⁾.

Высочайшія повелѣнія испрашиваются также, когда въ совѣтѣ возникаютъ вопросы относительно точнаго опредѣленія подлежащихъ сужденію совѣта предметовъ. Такъ въ 1880 году при обсужденіи проекта положенія, о признаніи тавадовъ и азнауровъ Грузіи, Имеретіи и Гуріи въ княжескомъ и дворянскомъ достоинствахъ, совѣтъ нашелъ, что приложенный къ представленію по этому дѣлу кавказскаго намѣстника именной посемейный списокъ лицамъ, признанныхъ въ тавадскомъ и азнаурскомъ достоинствахъ не подлежитъ утвержденію въ законодательномъ порядкѣ и потому испросилъ Высочайшее соизволеніе на внесеніе этого списка въ существовавшій еще тогда кавказскій комитетъ ²⁾.

При внесеніи законопроектовъ по Высочайшему повелѣнію иногда напередъ уже объявляется совѣту Высочайшая воля по основному вопросу. Если затѣмъ въ совѣтѣ, хотя бы и въ департаментахъ, возникнетъ разногласіе по истолкованію объявленной такимъ образомъ Высочайшей воли, дальнѣйшее обсужденіе проекта приостанавливается и послѣдовавшія разныя мнѣнія въ меморіи представляются на Высочайшее уваженіе, а затѣмъ дальнѣйшее обсужденіе законопроекта происходитъ уже сообразно восполнѣдовавшему разъясненію Высочайшей воли. Въ учрежденіи Госуд. совѣта прямого указанія на такой порядокъ найти нельзя, но такова установившаяся практика, сложившаяся, конечно, потому, что при сомнѣніи въ истинномъ смыслѣ Высочайшаго повелѣнія, предрѣшающаго основной вопросъ обсуждаемаго проекта, обсужденіе подробностей было бы безцѣльно. Примѣромъ такого рода можетъ служить М. Г. С. 19 мая 1887 г. о присоединеніи къ области Войска Донскаго таганрогскаго градоначальства и ростовскаго уѣзда. По обсужденіи этого вопроса, поднятаго наказнымъ атаманомъ войска Донскаго, Святополкомъ-Мірскимъ, въ особомъ совѣщаніи, происходившемъ подъ личнымъ руководствомъ Государя Императора 28 мая 1886 г., Высочайше повелѣно было, признавъ

¹⁾ Отчетъ за 1880 г., стр. 193.

²⁾ Отчетъ за 1880 г., стр. 189.

такое присоединеніе полезнымъ, способъ исполненія сей мѣры опредѣлить законодательнымъ порядкомъ. Когда составленный въ исполненіе этого повелѣнія законопроектъ былъ внесенъ военнымъ министромъ въ совѣтъ, въ соединенныхъ департаментахъ законовъ и экономіи произошло разногласіе: должно ли означенное присоединеніе совершиться въ видѣ административнаго только подчиненія сихъ земель войсковому атаману или въ видѣ полнаго и органическаго сліянія этихъ мѣстностей съ областью. Перваго мнѣнія держались 18 членовъ; второго—только одинъ военный министръ. Эти разныя мнѣнія представлены были въ меморіи соединенныхъ департаментовъ на Высочайшее благоусмотрѣніе, при чемъ послѣдовало одобреніе мнѣнія военного министра. За тѣмъ дѣло было опять обсуждаемо въ подробностяхъ соединенными департаментами, поступило въ общее собраніе, а оттуда было представлено законнымъ порядкомъ на Высочайшее усмотрѣніе¹⁾.

Но по болѣе важнымъ законопроектамъ возникшее въ соединенныхъ департаментахъ разногласіе по основному вопросу, обусловливавшему въ частности обсуждаемаго законопроекта, представляются на Высочайшее разрѣшеніе, хотя и до рассмотрѣнія подробностей проекта, но все-таки чрезъ общее собраніе. Такъ было сдѣлано при обсужденіи проекта положенія о земскихъ начальникахъ въ 1889 г. Соединенные департаменты законовъ, экономіи и гражданскій остановились прежде всего на общемъ вопросѣ: слѣдуетъ ли предположенное учрежденіе земскихъ начальниковъ образовывать съ характеромъ спеціальнаго органа крестьянскаго управленія или не представляется ли болѣе цѣлесообразнымъ и отвѣчающимъ обнаружившейся на практикѣ потребности присвоить названнымъ должностямъ значеніе органа, входящаго въ общую систему мѣстныхъ административныхъ установленій? Семь членовъ находили, что земскіе начальники должны быть органами, вѣдающими крестьянское управленіе, а 18 членовъ полагали должности земскихъ начальниковъ образовывать въ видѣ установленія, принадлежащаго къ составу общаго въ уѣздѣ административнаго управленія. Въ виду такого разногласія департаменты полагали, приостановивъ подробное рассмотрѣніе проекта, возникшее разномысліе представить чрезъ общее собраніе на Высочайшее благоусмотрѣніе. Въ общемъ собраніи также образовались разныя мнѣнія. Съ мнѣніемъ семи членовъ согласились 13, а съ мнѣніемъ 18—39. Мнѣніе меньшинства удостоилось 28 января Высочайшаго утвержденія и вмѣстѣ съ тѣмъ повелѣно было упразднить мировыхъ судей; часть ихъ дѣлъ передать земскимъ начальникамъ и волост-

¹⁾ Отчетъ по госуд. совѣту за 1887 г., стр. 23 и слѣд.

нымъ судьямъ, а меньшую часть, болѣе важныя дѣла—окружнымъ судамъ. Самое разсмотрѣніе проекта положенія о земскихъ начальникахъ предписано было закончить до лѣтнихъ вакацій. Въ исполненіе таковой Высочайшей воли предсѣдатель совѣта образовалъ особое совѣщаніе изъ нѣсколькихъ министровъ, членовъ совѣта и государственнаго секретаря для опредѣленія ближайшимъ образомъ необходимыхъ измѣненій первоначальнаго проекта. Заключение совѣщанія было представлено на Высочайшее утвержденіе 1 февраля, а 13 мая министръ внутреннихъ дѣлъ и юстиціи внесли соотвѣтствующіе проекты, которые и были разсмотрѣны установленнымъ порядкомъ, сначала въ соединенныхъ департаментахъ, затѣмъ въ общемъ собраніи ¹⁾).

Я говорилъ, что законодательныя собранія съ рѣшительнымъ голосомъ, если не имѣютъ права почина, то не пользуются и правомъ видоизмѣнять представляемые на ихъ обсужденіе законопроекты. Государственный совѣтъ хотя и лишенъ права законодательнаго почина, тѣмъ не менѣе пользуется правомъ видоизмѣнять и дополнять обсуждаемые въ немъ проекты. Зачастую такимъ образомъ государственнымъ совѣтомъ вносятся весьма существенныя измѣненія въ составленные министрами проекты. Такъ напримѣръ, предоставленіе комитету министровъ функции надзора за цѣлесообразностью постановленій земскихъ собраній внесено въ законъ по инициативѣ соединенныхъ департаментовъ ²⁾. Такъ предположеніе министра внутреннихъ дѣлъ относительно примѣненія къ городскимъ выборамъ сословной группировки избирателей было, по инициативѣ тѣхъ же соединенныхъ департаментовъ, исключено изъ проекта Городового положенія 1892 г.

Что касается самаго порядка обсужденія, то по первоначальному образованію госуд. сов. 1810 г. обсужденіе собственно законопроектовъ представляло ту особенность, что до поступленія своего въ департаменты совѣта, они обсуждались еще въ состоявшей тогда при совѣтѣ комиссіи для составленія законовъ, директоръ которой былъ по званію своему членомъ департамента законовъ. Законопроекты подвергались такимъ образомъ не двукратному, а троекратному обсужденію: въ комиссіи, въ департаментѣ и въ общемъ собраніи. Съ уничтоженіемъ въ 1826 году комиссіи законовъ эта особенность въ обсужденіи законопроектовъ отпала сама собой. Существующій теперь при совѣтѣ кодификаціонный отдѣлъ не пользуется правомъ предварительнаго обсужденія законопроектовъ, внесенныхъ въ совѣтъ. Сообщеніе законопроектовъ на пред-

¹⁾ Отчетъ за 1889 г., стр. 9 и слѣд.

²⁾ Отчетъ за 1890 г., стр. 130.

варительное заключеніе кодификаціоннаго отдѣла дѣлается во всякомъ случаѣ до поступленія проектовъ въ совѣтъ, въ стадіи первоначальной ихъ выработки министрами, и при томъ это дѣлается лишь «въ тѣхъ случаяхъ, когда по связи даннаго вопроса съ разработкою свода законовъ министръ признаетъ то нужнымъ; въ прочихъ же случаяхъ ограничивается сообщеніемъ главноуправляющему для свѣдѣнія копіи съ вносимаго въ совѣтъ представленія» (Учр. мин. ст. 200).

Болѣе важные законопроекты обсуждаются въ соединенномъ засѣданіи двухъ или и всѣхъ трехъ существующихъ департаментовъ. Когда существовалъ департаментъ дѣлъ Царства Польскаго бывали и соединенныя засѣданія четырехъ департаментовъ. Но соединенныя департаменты не образуютъ особой стадіи обсужденія законопроектовъ. Обсужденіе въ соединенныхъ департаментахъ не дополняетъ, а замѣняетъ собою обсужденіе въ отдѣльныхъ департаментахъ.

Такимъ образомъ существующій у насъ порядокъ обсужденія законопроектовъ весьма несложенъ. Установлены всего двѣ стадіи обсужденія въ департаментѣ или въ соединенныхъ департаментахъ и въ общемъ собраніи. Мы уже говорили, что составъ департаментовъ и общаго собранія очень немногочисленъ. Къ этому надо еще добавить, что и засѣданій какъ департаментовъ, такъ и общаго собранія бываетъ въ годъ очень немного. Обыкновенно 25—30 засѣданій общаго собранія и 100—120 засѣданій департаментовъ, считая въ томъ числѣ и соединенныя засѣданія. При этомъ больше половины общаго числа засѣданій департаментовъ приходится на департаментъ экономіи, разсматривающій почти исключительно финансовыя дѣла. Вотъ данныя о числѣ засѣданій совѣта вмѣстѣ съ указаніемъ числа разсмотрѣнныхъ дѣлъ за двадцатилѣтіе 1870—1890 годовъ.

Г о д а .	Засѣданій общ. собранія.	Число дѣлъ.	Засѣданій департамен- товъ.	Число дѣлъ.	Засѣданій деп. законовъ.	Число дѣлъ.
1870.	30	240	129	892	24	102
1871.	30	261	132	867	28	100
1872.	30	240	133	963	31	103
1873.	29	226	117	817	38	83
1874.	32	231	116	982	38	159

Г о д а.	Засѣданій общ. собранія.	Число дѣлъ.	Засѣданій департамен- товъ.	Число дѣлъ.	Засѣданій деп. законовъ.	Число дѣлъ.
1875.	30	173	104	863	46	115
1876.	27	234	120	980	45	136
1877.	26	207	120	768	38	100
1878.	27	212	109	748	38	108
1879.	25	201	95	791	31	99
1880.	29	202	99	812	32	119
1881.	27	213	120	940	30	134
1882.	33	290	137	1003	37	136
1883.	34	264	128	899	41	143
1884.	32	155	122	888	35	140
1885.	30	271	114	912	39	110
1886.	29	260	123	890	40	91
1887.	25	289	129	844	30	88
1888.	25	283	114	768	31	115
1889.	27	280	121	818	43	85
1890.	24	254	108	786	23	80

Изъ этихъ данныхъ видно, что среднимъ числомъ въ одно за-сѣданіе разсматривается отъ 7 до 11 дѣлъ (напр. въ общемъ со-браніи за 1887 и 1888 годы). Въ департаментѣ законовъ обсужде-ніе проектовъ совершается не такъ быстро. Среднимъ числомъ на засѣданіе тутъ приходится отъ 2 (напр. въ 1873 и 1880 годахъ) до 4 дѣлъ (напр. въ 1870 и 1881 годахъ). Это, конечно, довольно много.

Въ конституціонныхъ государствахъ процедура обсужденія законопроектовъ гораздо сложнѣе. Не говоря уже о томъ, что въ значительномъ большинствѣ государствъ законодательное собраніе состоитъ изъ двухъ палатъ и каждый законопроектъ обязательно обсуждается въ обѣихъ палатахъ, и въ каждой изъ палатъ въ отдѣльности законопроектъ подвергается многократному послѣдо-вательному обсужденію. Въ Англіи каждый законопроектъ послѣ двухъ чтеній въ палатѣ передается на обсужденіе т. н. комитета всей палаты. Эта форма обсужденія отличается тѣмъ, что предсѣ-дателя палаты (спикера или лорда-канцлера) замѣняетъ предсѣ-

датель финансоваго комитета (chairman) и каждому члену палаты предоставляется говорить о законопроектѣ сколько угодно разъ, между тѣмъ какъ въ палатѣ можно говорить по одному вопросу только по разу. За то въ палатѣ пренія продолжаются пока имѣются желающіе говорить. По старому парламентскому обычаю палата не имѣетъ права отказываться слушать рѣчи и перейти къ голосованію, если есть еще желающіе высказаться по обсуждаемому вопросу. Только въ послѣднее время по поводу злоупотребленія этимъ правомъ говорить и быть выслушиваемымъ палатой со стороны ирландскихъ депутатовъ (обструкціонизмъ) пришлось англійскому парламенту отступить отъ стараго обычая. Въ 1888 году было постановлено, что по требованію не менѣе 200 членовъ палаты вопросъ можетъ быть признанъ исчерпаннымъ, хотя бы и имѣлись еще желающіе говорить о немъ члены. Въ комитетѣ же всей палаты каждый членъ во всякое время можетъ потребовать, чтобы предсѣдателемъ былъ поставленъ вопросъ не желаетъ ли комитетъ преобразиться въ палату. Въ случаѣ утвердительнаго отвѣта большинства дальнѣйшее обсужденіе вопроса въ комитетѣ тотчасъ же прекращается. Послѣ детальнаго обсужденія въ комитетѣ проектъ вносится опять въ палату для третьяго окончательнаго чтенія и голосованія. Болѣе же важные законопроекты, независимо отъ обсужденія въ комитетѣ всей палаты, передаются еще на разработку особыхъ комиссій (select committees). Такимъ образомъ въ каждой палатѣ законопроектъ подвергается четыремъ или пяти послѣдовательнымъ обсужденіямъ.

Въ законодательныхъ собраніяхъ континента не примѣняется форма обсужденія, подобная англійскому комитету всей палаты. За то тамъ для детальнаго обсужденія законопроектовъ палаты жеребьемъ раздѣляются на извѣстное число секцій, напр. во Франціи сенатъ дѣлится на 9 секцій или бюро, палаты депутатовъ—на 11 и каждый законопроектъ прежде обсужденія его въ полномъ собраніи палаты разсматривается во всѣхъ этихъ секціяхъ. Засѣданія секцій происходятъ одновременно и это даетъ возможность безъ чрезмѣрной затраты времени всѣмъ интересующимся законопроектомъ высказаться о немъ по крайней мѣрѣ въ секціяхъ.

Государственному совѣту принадлежит не только обсужденіе законопроектовъ, но и самое изготавленіе законовъ. Ст. 43 и 85 учр. гос. сов. постановляютъ, что заключенія департаментовъ и общаго собранія излагаются такъ, чтобы въ случаѣ Высочайшаго ихъ утвержденія они могли быть перенесены въ исполнительную бумагу въ томъ же самомъ видѣ, въ какомъ находились въ журналѣ. Если данный законъ предполагается изложить не прямо въ

формѣ мнѣнія государственнаго совѣта, а въ видѣ особаго устава, положенія, учрежденія, правилъ, или же законъ предполагается обнародовать при именномъ указѣ сенату, то государственный совѣтъ обсуждаетъ и проектъ самого законоположенія и проектъ именного указа, какъ по содержанію, такъ и въ отношеніи къ редакціи. Обыкновенно фактическое изготовленіе законодательныхъ актовъ падаетъ на государственную канцелярію. Но если форма предполагаемаго къ изданію закона почему-либо обращаетъ на себя вниманіе совѣта, онъ и о ней постановляетъ свое заключеніе. Такъ напримѣръ совѣтъ призналъ необходимымъ въ виду первостепенной важности вопроса обнародовать при именномъ указѣ сенату въ 1880 году законоположеніе о введеніи мировыхъ учреждений въ губерніяхъ прибалтійскихъ ¹⁾, а въ 1881 года — объ обязательномъ выкупѣ и о пониженіи выкупныхъ платежей ²⁾. Иногда сама редакція именного указа вызываетъ разногласіе, какъ это было, напримѣръ, по дѣлу о частичной отмѣнѣ подушной подати въ 1883 году. Въ общемъ собраніи 6 членовъ находили неумѣстнымъ включать въ именной указъ заявленіе о намѣреніи правительства «начать отмѣну подушной подати». «Все, имѣющее значеніе обѣщанія начать реформу тогда-то, разсмотрѣть такой или иной планъ или представленіе—выраженія неудобныя и опасныя, потому что изъ нихъ могутъ родиться или неправильныя понятія, или несбыточные, преувеличенныя надежды». А 36 членовъ полагали, что «не объявлять вовсе о томъ, что имѣющая свершиться, съ 1 января 1883 года, отмѣна подушной подати для трехъ разрядовъ плательщиковъ есть собственно только приступъ къ дѣлу — было бы рѣшительно невозможно. Нельзя забывать, что отмѣна всѣхъ вообще подушныхъ сборовъ была, такъ сказать, обѣщана народу напечатаннымъ въ «Правительственномъ Вѣстникѣ» Высочайшимъ повелѣніемъ 23 марта 1879 года». Мнѣніе большинства удостоилось Высочайшаго утвержденія ³⁾.

И въ томъ случаѣ, если Государь не утвердитъ ни одного изъ мнѣній, восплѣдовавшихъ въ совѣтѣ, а постановитъ особую резолюцію самое изложеніе именного указа (ст. 111) или словеснаго Высочайшаго повелѣнія изготовляется въ государственной канцеляріи, причѣмъ словесныя Высочайшія повелѣнія излагаются за подписью предсѣдателя совѣта (ст. 115).

¹⁾ Отчетъ за 1880 г., стр. 53.

²⁾ Отчетъ за 1881 г., стр. 144.

³⁾ Отчетъ по госуд. совѣту за 1882 г., стр. 54—57.

§ 12. Утвержденіе законопроектовъ и обращеніе въ законъ.

Обсужденіемъ и изготовленіемъ законопроектовъ исчерпывается участіе государственнаго совѣта въ составленіи законовъ. Утвержденіе, санкція и обращеніе въ законъ или обращеніе къ исполненію, промульгація, совершаются непосредственнымъ дѣйствіемъ Верховной власти.

Высочайшее утвержденіе выражается или письменно, или словесно. Собственноручнаго Высочайшаго утвержденія требуютъ согласно ст. 93 учр. гос. сов. «1) всякій новый законъ, уставъ или учрежденіе (не разумѣя однако подъ симъ поясненія или пополненія существующихъ узаконеній); 2) установленіе налоговъ или уничтоженіе оныхъ, кромѣ положеній о городскихъ сборахъ и смѣтъ и раскладокъ земскихъ повинностей; 3) постоянные новые штаты; 4) мнѣнія совѣта по росписи государственныхъ доходовъ и расходовъ; 5) отчужденіе частной собственности на государственное или общественное употребленіе». Но ст. 107—108 устанавливаютъ еще различіе самыхъ формъ собственноручнаго утвержденія: утвержденія въ видѣ подписи и утвержденіе надписаніемъ словъ «быть по сему». Высочайшая подпись требуется согласно ст. 107 для «законовъ, уставовъ, учреждений» въ отличіе отъ мнѣній государственнаго совѣта. Но мы уже видѣли, что въ виду отсутствія въ законѣ какихъ либо указаній, что надо считать «закономъ, уставомъ, учрежденіемъ» въ смыслѣ ст. 107 учр. гос. сов. и въ виду того, что ст. 53 Осн. Зак. прямо относитъ мнѣнія совѣта къ формамъ закона, эта ст. 107 учр. гос. сов. оказывается лишенной всякаго практическаго значенія. И изъ примѣровъ, приведенныхъ въ предшествующемъ параграфѣ, видно, что самъ государственный совѣтъ полагая необходимымъ обнародовать какой либо законодательный актъ при именномъ указѣ мотивируетъ свое заключеніе не тѣмъ, что данный актъ есть законъ, а лишь особою важною предмета. Но и случаи примѣненія вообще собственноручнаго утвержденія не представляются точно опредѣленными, такъ какъ акты, являющіеся дополненіемъ къ уже существующимъ законамъ могутъ быть утверждаемы и словесно. Различіе же между «новымъ» закономъ и «дополненіями» къ существующимъ—различіе очень относительное и зыбкое. Почти каждый законъ можетъ быть изложенъ какъ дополненіе существующихъ. Въ конституціонныхъ монархіяхъ во всѣхъ королевская санкція всегда облекается въ форму подписи, хотя бы дѣло шло только о частномъ дополненіи существующаго закона. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, напр. въ Португаліи, король подписываетъ собственноручно даже два экземпляра закона

одинъ возвращается кортесамъ, другой передается для обнародованія ¹⁾.

Въ монархiяхъ конституціонныхъ право утвержденiя принимаетъ двѣ различныя формы: безусловную и условную. А такъ какъ тамъ преимущественно обращаетъ на себя вниманiе отрицательная сторона этого права, право неутвержденiя, то обыкновенно говорятъ не о правѣ санкціи, а о правѣ вето и различаютъ вето абсолютное и вето суспензивное. Если вето абсолютное, законопроектъ, какъ и въ неограниченной монархіи, безъ королевскаго утвержденiя безусловно не можетъ получить силу закона. При суспензивномъ же вето, отказъ въ санкціи только задерживаетъ превращенiе принятаго парламентомъ законопроекта въ законъ. Но при извѣстныхъ условiяхъ законопроектъ можетъ стать закономъ и безъ королевскаго утвержденiя. Суспензивное вето существуетъ теперь только въ одной Норвегіи, гдѣ законопроектъ получаетъ силу закона и безъ санкціи короля, если будетъ принятъ безъ всякихъ измѣненiй тремя стортингами, послѣ двухъ новыхъ выборовъ (конституція, § 79).

Въ республикахъ правительство не утверждаетъ законопроектовъ, а можетъ только представлять законодательному собранію возраженiя противъ изданiя данныхъ законовъ.

Въ Соединенныхъ Штатахъ законопроектъ, противъ котораго предъявлены возраженiя президента союза, только тогда получаетъ силу закона, когда онъ вторично будетъ принятъ въ каждой палатѣ не менѣе, какъ двумя третями голосовъ. Заявленiе президента должно быть сдѣлано въ 10-дневный срокъ; если въ этотъ срокъ не будетъ получено никакихъ заявленiй, законопроектъ признается получившимъ силу закона. Подобнымъ же образомъ опредѣлены права президентовъ въ Аргентинской республикѣ (конст. §§ 69—73) Парагваѣ (конст. § 76), Боливіи (конст. § 54), С. Сальвадорѣ (конст. § 77), Никарагуа (конст. § 47), и въ Коста-Рика (конст. § 89). Въ Боливіи (§ 70), Эквадорѣ (§§ 53—55) и Колумбіи (§ 58) достаточно вторичнаго принятiя, хотя бы и простымъ большинствомъ.

Въ Чили проектъ дѣлается закономъ при несогласiи президента, только если будетъ принятъ въ слѣдующую сессію большинствомъ $\frac{2}{3}$ голосовъ въ каждой палатѣ (конст. §§ 44—47).

Въ Гаити, и послѣ вторичнаго принятiя палатами, президентъ можетъ представить возраженiя и только тогда безусловно обязанъ привести законъ въ дѣйствіе, когда онъ будетъ принятъ въ третій

¹⁾ Tavares de Medeiros. Portug. Staatsrecht, s. 37.

разъ послѣ распущенія палатъ и новыхъ выборовъ (конст. § 91). Въ Венецуэлѣ президентъ можетъ остановить приведеніе закона въ дѣйствіе только въ такомъ случаѣ, если министры при обсужденіи законопроекта указывали на его противорѣчіе конституціи, а законодательное собраніе все-таки приняло его. Президентъ въ такомъ случаѣ обращается за разрѣшеніемъ вопроса къ законодательнымъ собраніямъ отдѣльныхъ штатовъ, которые присылаютъ свои мнѣнія въ федеративный судъ и дѣло рѣшается такъ, какъ выскажется большинство отдѣльныхъ штатовъ (конст. § 55). Во Франціи президентъ обязанъ не позже мѣсяца послѣ принятія закона палатами обратить его къ исполненію (промульгировать), но въ теченіе этого срока онъ можетъ потребовать отъ палатъ вторичнаго разсмотрѣнія, въ чемъ онѣ отказать не могутъ¹⁾.

Надо, впрочемъ, замѣтить, что вето имѣетъ практическое значеніе только тамъ, гдѣ не установился парламентаризмъ, т. е. министерство не принадлежитъ всегда къ господствующей въ парламентѣ партіи. Потому въ Англіи оно совершенно вышло изъ употребленія, уже съ царствованія Анны. Это очень понятно. Законъ не желательный для министерства не можетъ пройти въ палатахъ, такъ какъ министерство сохраняетъ власть за собой лишь до тѣхъ поръ, пока за него большинство. Если же король откажетъ въ санкціи закону вопреки желанію министерства, то министерство тотчасъ же подастъ въ отставку, а управлять съ другимъ министерствомъ, при неизмѣнившемся соотношеніи партій въ парламентѣ, невозможно.

Утвержденіе законопроекта или санкція выражаетъ соизволеніе Государя одобрить данный законопроектъ. Для обращенія его въ законъ требуется еще повелѣніе его исполнить или т. н. промульгація. Хотя въ нашихъ законахъ объ этомъ моментѣ изданія законовъ не говорится, но такое повелѣніе все-таки предполагается. Это различіе санкціи и промульгаціи прямо выражено въ формѣ изложенія словеснаго утвержденія мнѣній совѣта «Его Императорское Величество воспослѣдовавшее мнѣніе государственнаго совѣта Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить» (ст. 113). Также опредѣленно различается утвержденіе законопроекта и повелѣніе привести законъ въ дѣйствіе и въ томъ случаѣ, когда законъ препровождается въ сенатъ при именномъ указѣ. Тогда на текстѣ закона обозначается Высочайшее утвержденіе словами «быть посему», а повелѣніе исполнить составляетъ содержаніе именного указа, напр., «Утвердивъ новый уставъ о воин-

¹⁾ Конст. законы 16 іюля 1875 г. § 7.

ской повинности, повелѣваемъ ввести сей уставъ въ дѣйствіе во всей Имперіи». Когда самый текстъ закона излагается въ формѣ указа, именного или объявленнаго, утвержденіе сливается съ повелѣніемъ исполнить законъ. Когда собственноручно утвержденное мнѣніе совѣта не сопровождается именнымъ указомъ, тогда повелѣніе исполнить не выражается словами: его замѣняетъ самый актъ передачи утвержденного мнѣнія для исполненія.

Изъ сказаннаго само собой слѣдуетъ, что законъ получаетъ обязательную силу не съ момента его утвержденія, а съ момента промульгаціи, когда состоится такъ или иначе выраженное повелѣніе его исполнить. Такъ рѣшается этотъ вопросъ современной нѣмецкой литературой. Для дѣйствія закона недостаточно установленія его содержанія (Gesetzhalt), необходимо еще повелѣніе объ его исполненіи (Gesetzbefehl) ¹⁾. Но въ нашей литературѣ этихъ моментовъ санкціи и промульгаціи обыкновенно не различаютъ и моментомъ свершенія закона считаютъ моментъ его утвержденія ²⁾. Такое смѣшеніе санкціи съ промульгаціей объясняется, конечно, тѣмъ, что при неограниченности власти монарха, могущаго тотчасъ же отмѣнить всякій законъ, только что обращенный къ исполненію, различіе это обыкновенно не представляетъ никакого практическаго интереса. Однако въ нашей исторіи былъ одинъ случай, когда вопросъ о томъ, что придаетъ закону окончательно обязательную силу, получилъ значеніе практическаго вопроса первостепенной государственной важности. Это было именно при кончинѣ Александра I. Объ отреченіи отъ престола цесаревича Константина и о назначеніи наслѣдникомъ великаго князя Николая былъ составленъ въ 1823 году манифестъ за собственноручной Высочайшей подписью. Но къ манифесту этому не былъ присоединенъ указъ сенату съ повелѣніемъ исполнить выраженную въ манифестѣ волю. Манифестъ, не былъ также никому переданъ для исполненія, а только положенъ на храненіе, подлинникъ въ Успенскомъ соборѣ, три списка съ него рукою князя Голицына въ Сепатѣ, Синодѣ и Государственномъ совѣтѣ, въ запечатанныхъ конвертахъ. На конвертѣ, переданномъ въ Совѣтъ рукою Александра I, было написано: «хранить въ Государственномъ совѣтѣ до Моего востребованія, а въ случаѣ Моей кончины раскрыть, прежде всякаго другого дѣйствія, въ чрезвычайномъ собраніи» ³⁾. Слѣдова-

¹⁾ Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. I, 1888. s. 523 and. ff. Jellinek, Gesetz und Verordnung. 1887. s. 321.

²⁾ Таганцевъ, Лекціи, I, стр.

³⁾ Баронъ Корфъ, Восшествіе на престолъ императора Николая I, 1857, стр. 22, 27, 28.

тельно, и тутъ не было выражено повелѣнія объ исполненіи. По полученіи извѣстія о кончинѣ Александра I состоялось чрезвычайное собраніе Государственнаго совѣта. «Пока собирались члены князь Голицынъ порицалъ напрасную поспѣшность присягнуть (Константину Павловичу), потому что въ совѣтѣ есть особая бумага о порядкѣ наслѣдія. Несмотря на то, министр юстиціи, князь Д. И. Лобановъ-Ростовскій, одинъ изъ присягнувшихъ уже новому Императору, изъявилъ мысль, что бумаги вскрывать не нужно и говорилъ далѣе, что не сдѣлаетъ этого въ сенатѣ, что Совѣтъ есть только Государева канцелярія и что *les morts n'ont point de volonté*. Въ такомъ же смыслѣ и адмиралъ А. С. Шипковъ, съ отличавшимъ его искусственнымъ жаромъ, утверждалъ, что имперія ни на одно мгновеніе не можетъ остаться безъ монарха и что отъ воли Константина Павловича будетъ зависѣть принять престолъ или нѣтъ; но что по порядку ему присягнуть должно. Всѣ прочіе члены, однакожъ, были противнаго мнѣнія» ¹⁾. Конвертъ былъ вскрытъ, манифестъ прочтенъ. Но самъ императоръ Николай былъ очевидно несогласенъ съ мнѣніемъ большинства, что прямо и выражено въ послѣдовавшемъ 12 декабря манифестѣ о вступленіи его на престолъ. «Свѣдѣнія сіи (т.-е. о прочтенномъ въ совѣтѣ манифестѣ) говорится тамъ, не могли перемѣнить принятой Нами мѣры. Мы въ актахъ сихъ видѣли отреченіе Его Высочества, при жизни Государя Императора учиненное и согласіемъ Его Величества утвержденное; но не желали и не имѣли права сіе отреченіе, въ свое время всенародно необъявленное и въ законѣ не-обращенное, признавать навсегда невозвратнымъ». Тутъ прямо указывается, что собственноручное Высочайшее утвержденіе отреченія еще не обращаетъ его въ законъ; требуется для этого еще нѣчто: очевидно—повелѣніе объ исполненіи, промульгація.

§ 13. Обнародованіе и форма законовъ.

Когда законъ утвержденъ и обращенъ къ исполненію его обыкновенно обнародуютъ. Я говорю «обыкновенно», потому что и дѣйствительно не всѣ законы обнародуются. Было время, когда уставы уголовного судопроизводства считалось необходимымъ хранить въ тайнѣ, чтобы не дать подсудимому, знающему обязательныя для суда правила процесса, воспользоваться этимъ знаніемъ для противодѣйствія изобличенію его въ преступленіи. Наши ос-

¹⁾ Тамъ же, стр. 54.

новые законы прямо предвидятъ возможность существованія законовъ «подлежащихъ особой тайнѣ» (ст. 56, примѣч.). И на дѣлѣ законы не всегда обнародуются. Такъ, отношеніе адмиралтействъ-совета къ государственному совету опредѣляется между прочимъ не обнародованнымъ Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ государственнаго совета о мѣрахъ къ уравниванію расходовъ съ доходами 20 апрѣля 1882 г. и на это необнародованное узаконеніе сдѣлана даже ссылка въ ст. 50, прил. 2, Осн. Зак. Возможность дѣйствія такихъ необнародованныхъ узаконеній объясняется тѣмъ, что хотя они не публикуются во всеобщее извѣстіе, но сообщаются тѣмъ правительственнымъ учрежденіямъ, на которыхъ возлагается ихъ исполненіе.

Законы, не подлежащіе тайнѣ, по общему правилу «получаютъ силу не прежде, какъ со дня ихъ обнародованія» (Осн. Зак., ст. 59). На практикѣ допускается иногда по особому Высочайшему повелѣнію введеніе въ дѣйствіе новыхъ таможенныхъ правилъ по телеграммамъ министра финансовъ, до полученія соотвѣтствующаго номера собранія узаконеній. Въ примѣчаніи къ ст. 59 Осн. Зак. по прод. 1886 г. указано какъ изъятіе изъ общаго правила, что «Высочайшее повелѣніе о призывѣ запаса арміи и флота на дѣйствительную службу, объявленное по имперіи военнымъ министромъ, управляющимъ морскимъ министерствомъ и министромъ внутреннихъ дѣлъ, немедленно приводится въ исполненіе, хотя бы указъ о томъ правительствующаго сената не былъ полученъ на мѣстахъ. О воспослѣдованіи сего повелѣнія всѣ подлежащія установленія и лица увѣдомляются съ соблюденіемъ порядка подчиненности телеграммами или посредствомъ курьеровъ и эстафетъ». Но это едва ли составляетъ дѣйствительное исключеніе изъ общаго правила о вступленіи въ дѣйствіе законовъ, такъ какъ повелѣніе о призывѣ запаса не можетъ быть признано закономъ ни съ матеріальной, ни съ формальной стороны.

Право обнародованія законовъ принадлежитъ сенату (ст. 57), по первому департаменту (Учр. сен., ст. 19, п. 1), а въ губерніяхъ губернскому правленію (Осн. Зак. ст. 58). Это правило не можетъ не возбудить нѣкотораго сомнѣнія. Въдѣ вся имперія раздѣляется на губерніи или равнозначущія съ ними области. Если во всѣхъ губерніяхъ и областяхъ законы обнародуются подлежащими губернскими и областными правленіями, то гдѣ же обнародуетъ ихъ сенатъ? Дѣло объясняется тѣмъ, что ст. 57 и 58 Осн. Зак. понимаютъ подъ обнародованіемъ собственно разсылку законовъ присутственнымъ мѣстамъ: сенатъ разсылаетъ ихъ центральнымъ учрежденіямъ и губернскимъ правленіямъ; губернскія правленія всѣмъ

другимъ мѣстнымъ учрежденіямъ. Собственно же обнародованіе совершается посредствомъ напечатанія закона въ собраніи узаконеній и распоряженій правительства. Только въ случаѣ изданія особо важныхъ законовъ, обнародываемыхъ при Высочайшихъ манифестахъ, объявленіе ихъ во всеобщее извѣстіе совершается, кромѣ напечатанія, чтеніемъ въ церквахъ.

Въ настоящее время обнародованіе посредствомъ печатанія въ официальномъ сборникѣ почти повсемѣстно вытѣснило собою прежнюю форму обнародованія путемъ чтенія въ церквахъ. Однако кое-гдѣ этотъ старый порядокъ еще удерживается, напримѣръ въ Швеціи, гдѣ законъ считается вступившимъ въ силу въ каждомъ отдѣльномъ приходѣ со дня прочтенія его за обѣдней.

Самый фактъ напечатанія закона еще не дѣлаетъ его извѣстнымъ народу. Необходимо нѣкоторое время для возможности ознакомиться съ содержаніемъ напечатаннаго закона. Поэтому обыкновенно устанавливается опредѣленный срокъ, по истеченіи котораго напечатанный законъ считается вступившимъ въ силу. Въ Испаніи законъ признается вступившимъ въ дѣйствіе въ Мадридѣ со дня выхода въ свѣтъ того нумера *Gaceta de Madrid*, гдѣ онъ напечатанъ; въ главныхъ городахъ провинцій — со дня появленія закона въ мѣстныхъ *Boletines oficiales*, во всѣхъ другихъ мѣстахъ провинціи — черезъ четыре дня. Во Франціи законы вступаютъ въ дѣйствіе въ Парижѣ черезъ день послѣ ихъ напечатанія, а во всѣхъ другихъ общинахъ черезъ день послѣ полученія *Journal officiel* въ главномъ городѣ округа. Но заинтересованныя лица еще три дня могутъ ссылаться предъ судомъ на невѣдѣніе закона (*exception d'ignorance*). Въ Португаліи, въ Лиссабонѣ законы получаютъ дѣйствіе черезъ три дня, въ остальномъ королевствѣ черезъ восемь дней по напечатаніи ихъ. Но въ большинствѣ современныхъ государствъ установленъ одинъ общій срокъ для вступленія обнародованнаго закона въ дѣйствіе во всей территоріи государства. Такъ, въ Даніи законы вступаютъ въ силу повсемѣстно черезъ 8 дней послѣ ихъ напечатанія, въ Бельгіи черезъ 10, въ Германіи черезъ 14, въ Италіи черезъ 15, въ Голландіи черезъ 20, въ Норвегіи черезъ 28 и въ Австріи черезъ 45 дней. Такой порядокъ представляется наиболѣе простымъ и удобнымъ. Онъ даетъ уже ту выгоду, что новые законы вступаютъ въ дѣйствіе въ одинъ и тотъ же день на всемъ пространствѣ государственной территоріи, чѣмъ чрезвычайно упрощается разрѣшеніе могущихъ возникнуть вопросовъ о соотношеніи разновременныхъ законовъ и самому юридическому порядку придается большее единство и опредѣленность.

Иначе въ разныхъ частяхъ государства постоянно будетъ дѣйствовать различное законодательство.

У насъ въ особенности было бы желательно введеніе подобнаго порядка, такъ какъ постановленія дѣйствующаго законодательства, собственно говоря, вовсе не опредѣляютъ момента вступленія новыхъ законовъ въ дѣйствіе. Правда, ст. 59 Осн. Зак. говоритъ, что «законъ получаетъ обязательную силу не прежде, какъ со дня его объявленія. Въ присутственныхъ мѣстахъ каждый законъ воспріимлетъ свою силу и долженъ быть прилагаетъ къ дѣламъ не прежде, какъ со дня полученія его въ томъ мѣстѣ, къ исполненію коего оный подлежитъ». Но постановленія эти недостаточны и притомъ содержатъ въ себѣ неразрѣшимое самопротиворѣчіе. Въ самомъ дѣлѣ ст. 59 постановляетъ, что законъ получаетъ силу со дня объявленія, но не опредѣляетъ вовсе, что считать «днемъ объявленія». Мы уже говорили, что обязанность обнародованія возлагается и на сенатъ, и на губернскія правленія. Такъ о чемъ же объявленіи говоритъ ст. 59? Къ тому же въ настоящее время обнародованіе законовъ совершается посредствомъ печатанія ихъ въ Собраніи узаконеній и примѣчаніе къ ст. 19, п. 1. Учр. Сен., постановляетъ, что «распубликованіе закона въ Собраніи узаконеній имѣетъ значеніе оффиціальнаго его обнародованія». Возможно ли, однако, признать законъ вступившимъ въ дѣйствіе во всѣхъ мѣстностяхъ имперіи со дня выхода содержащаго его нумера Собранія узаконеній въ Петербургѣ? Вторая часть ст. 59 прямо устраняетъ возможность такого толкованія, она говоритъ только о присутственныхъ мѣстахъ и притомъ такъ, что по буквальному ея смыслу присутственные мѣста, по крайней мѣрѣ сенатъ и губернскія правленія, могутъ примѣнять новые законы и раньше ихъ обнародованія. Вѣдь и сенатъ, и губернскія правленія раньше чѣмъ распорядиться обнародованіемъ новаго закона должны получить его, а между тѣмъ, согласно ст. 59, съ самаго дня его полученія они уже обязаны примѣнять его къ рѣшенію дѣлъ. При этомъ сенатъ, какъ высшая инстанція, будетъ его примѣнять раньше низшихъ инстанцій, получающихъ новые законы, конечно, позже сената. Держаться такого правила на практикѣ было бы невозможно и его не держатся въ дѣйствительности. Законы не могутъ вступать въ дѣйствіе одновременно для присутственныхъ мѣстъ, и для частныхъ лицъ; для первыхъ раньше, для вторыхъ позже.

Ст. 53 Осн. Зак. говоритъ, что «законы издаются въ видѣ уложений, уставовъ, учрежденій, грамотъ, положеній, наказовъ (инструкцій), манифестовъ, указовъ, мнѣній государственнаго совѣта и докладовъ, удостоенныхъ Высочайшаго утвержденія». Это пере-

численіе, сопоставляющее всѣ различныя формы законовъ, такъ какъ будто бы они всѣ имѣютъ одинаковое значеніе, находить себѣ въ нашей литературѣ различныя толкованія. Графъ Сперанскій объясняетъ различіе формъ исключительно по различію содержанія¹⁾. За нимъ безусловно слѣдуетъ въ этомъ Андреевскій²⁾. Романовичъ-Славатинскій³⁾ присоединяетъ еще къ этому различію краткихъ и пространныхъ формъ. Но уже Градовскій замѣтилъ, что перечисленныя въ ст. 53 формы законовъ въ дѣйствительности неоднородны, — и раздѣляетъ ихъ на двѣ категоріи; на обусловленныя содержаніемъ (учрежденіе, уставъ, наказъ), и на зависящія отъ порядка изданія (манифесты, указы, мнѣнія)⁴⁾. Алексѣевъ также различаетъ двѣ категоріи формъ, но нѣсколько иначе. По его мнѣнію «однѣ изъ нихъ обозначаютъ цѣлыя части законодательства, обнимающія извѣстную систему юридическихъ нормъ, другія же обозначаютъ лишь отдѣльныя законоположенія и новыя повелѣнія, не сведенныя въ такую систему»⁵⁾.

Остановливаясь съ такимъ вниманіемъ на объясненіи различія формъ нашихъ законовъ, всѣ эти изслѣдователи страннымъ образомъ не замѣтили, что въ перечисленіи ст. 53 безразлично смѣшаны и дѣйствительно самостоятельныя взаимно исключаютія другъ друга формы и составные элементы внѣшней формы изданія законовъ, совмѣстно примѣняемые къ изданію одного и того же закона. Такъ одинъ и тотъ же законъ не можетъ быть въ одно и то же время и учрежденіемъ, и уставомъ, и положеніемъ. Но нерѣдко одинъ и тотъ же законъ издается съ примѣненіемъ къ нему сразу формъ и манифеста, и указа, и мнѣнія государственнаго совѣта, и устава или положенія. Дѣло въ томъ, что у насъ необходимо различать полную и сокращенную форму изданія законовъ. Въ полной формѣ мы находимъ расчлененными внѣшнимъ образомъ отдѣльные моменты законодательнаго акта; въ сокращенной же всѣ они болѣе и менѣе сливаются во едино⁶⁾.

Полная или расчлененная форма изданія закона складывается у насъ изъ: 1) Высочайшаго манифеста, въ которомъ законодатель непосредственно отъ своего лица обращается къ народу, возвѣщая

¹⁾ Руководство, §§ 136—138.

²⁾ Русское госуд. право, стр. 182.

³⁾ Система, I, стр. 240.

⁴⁾ Начала, I, 2 изд., стр. 44 (§ 34); за нимъ слѣдуетъ и Ренненкампфъ Юрид. Энциклопедія, 1889, стр. 106.

⁵⁾ Русское госуд. право, стр. 210.

⁶⁾ Много уже было указано на необходимость такого различія въ Лекціяхъ по общей теоріи права, 2 изд. 1890, стр. 286.

ему изданіе новаго законоположенія, и объясненія его мотивы, высказывая пожеланія о плодотворномъ его примѣненіи; 2) именнаго указа сенату, въ которомъ законодатель повелѣваетъ сенату привести въ дѣйствіе препровождаемый къ нему законъ; 3) Высочайше утвержденнаго мнѣнія государственнаго совѣта, въ которомъ опредѣляются переходныя мѣры, порядокъ введенія закона въ дѣйствіе, полномочія министровъ по установленію подробностей исполненія закона и т. п., и 4) самого текста закона, излагаемаго, смотря по содержанію, въ формѣ учрежденія, устава, наказа, положенія, правилъ. Впрочемъ, когда законъ издается при Высочайшемъ манифестѣ, опредѣленіе порядка приведенія въ дѣйствіе закона излагается въ самомъ именномъ указѣ сенату и потому особаго мнѣнія государственнаго совѣта тогда не бываетъ. Такъ были изданы положеніе о крестьянахъ 19 февраля 1861 года и Уставъ о воинской повинности 1 января 1874 года. Манифесты начинаются съ краткаго императорскаго титула, за тѣмъ слѣдуютъ слова «объявляемъ всѣмъ Нашимъ вѣроподданнымъ» или «всѣмъ вѣрнымъ Нашимъ подданнымъ», а за ними самый текстъ манифеста, съ собственноручной Высочайшей подписью. Указъ правительствующему сенату обыкновенно начинается словами «утвердивъ то-то и то-то, повелѣваемъ сіе привести въ дѣйствіе» и кончается словами «правительствующій сенатъ не оставитъ учинить къ исполненію сего подлежащее распоряженіе». Указъ сенату также собственноручно подписывается Государемъ. Затѣмъ на самомъ текстѣ закона Высочайшее утвержденіе выражается словами «быть по сему».

Но эта полная, расчлененная форма изданія законовъ примѣняется очень рѣдко, въ самыхъ важныхъ случаяхъ. Рѣже всего издаются манифесты. Если нѣтъ манифеста, тогда изложеніе мотивовъ законодательнаго акта переходитъ въ указъ сенату, а опредѣленіе порядка приведенія закона въ исполненіе въ Высочайше утвержденное мнѣніе государственнаго совѣта. Такъ, напримѣръ, было издано Земское положеніе 1890 года. Тутъ, слѣдовательно, также получается трехчленная форма изданія.

Но и именныя указы сенату издаются не часто. Если не будетъ издано указа получится двухчленная форма, состоящая изъ мнѣнія государственнаго совѣта и самого текста закона. Можетъ быть и такъ, что издается только указъ сенату и самый текстъ закона. Когда же законъ не обширенъ, и самый текстъ его включается тогда въ мнѣніе государственнаго совѣта или въ текстъ именнаго указа сенату, содержащаго тогда и самый законъ и повелѣніе привести его въ дѣйствіе.

§ 14. Государственная роспись ¹⁾.

Изъ тѣхъ законодательныхъ актовъ, содержаніе которыхъ не заключается въ установленіи законовъ въ матеріальномъ смыслѣ, самымъ важнымъ, безспорно, представляется составленіе государственной росписи доходовъ и расходовъ. Государственная роспись или бюджетъ составляетъ необходимое условіе веденія государственнаго хозяйства. Росписью устанавливается общій планъ государственнаго хозяйства на бюджетный періодъ; опредѣляются предметы и размѣръ расходовъ, опредѣляются источники доходовъ, предназначаемыхъ на покрытіе расходовъ. Безъ такого общаго плана не можетъ обойтись ни одно сколько-нибудь сложное хозяйство. Но для хозяйства государственнаго, какъ принудительнаго хозяйства, такой общій планъ особенно необходимъ. Средства, которыми располагаетъ государство, не представляются такъ объективно опредѣленными, какъ средства частныхъ хозяйствъ. Какъ принудительное хозяйство государство можетъ расширять свои средства сообразно необходимымъ расходамъ, открывая принудительнымъ путемъ новые источники доходовъ: устанавливая налоги, выпуская ассигнаціи. Поэтому въ государственномъ хозяйствѣ руководящимъ, опредѣляющимъ мѣриломъ являются не доходы, а расходы. Конечно, и доходы государства находятъ себѣ объективную границу въ народномъ имуществѣ. Но государство въ своихъ расходахъ никогда не должно и не можетъ, не обрекая себя на гибель, доводить своихъ расходовъ до этого крайняго предѣла. Государственная дѣятельность можетъ поглощать собою только нѣкоторую часть народнаго дохода, и размѣръ этой части не можетъ быть опредѣленъ какой-либо объективной, независимой отъ государственной власти мѣрой. Сама государственная власть періодически составляемымъ бюджетомъ опредѣляетъ размѣръ выдѣляемой на расходы государства части народнаго дохода. Затѣмъ государственное хозяйство и тѣмъ еще отличается существенно отъ частнаго хозяйства, что оно не имѣетъ своей цѣлью полученіе дохода. Поэтому въ немъ нѣтъ такого объединяющаго начала, которое бы само собою устанавливало извѣстное соотношеніе между отдѣльными статьями расхода. Напротивъ, отдѣльные предметы государственныхъ расходовъ имѣютъ совершенно самостоятельное значеніе. Взаимное ихъ соотношеніе, распределеніе между ними общей суммы, назначенной на государственные расходы, не можетъ быть опредѣляемо, какъ въ частномъ

¹⁾ Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde. 1871. Jellinek Gesetz und Verordnang. 1887. §§ 130—177, §§ 276—312.

хозяйствѣ, зависимостью отъ нихъ возростанія дохода. Распределение государственныхъ расходовъ между отдѣльными предметами опредѣляется лишь ихъ относительнымъ значеніемъ для общихъ условій государственной жизни. Самые непроизводительные расходы, какъ напримѣръ, военные могутъ поглощать тутъ значительную часть государственнаго бюджета. Поэтому и распределение государственныхъ расходовъ опредѣляется не объективными условіями хозяйствованія, а усмотрѣніемъ власти, ставящей своей дѣятельности различныя цѣли и придающей имъ то или другое значеніе.

Въ силу этихъ условій бюджетъ имѣетъ не только техническое значеніе финансоваго плана, но и огромное политическое значеніе. Имъ опредѣляется внѣшняя матеріальная граница между государственной дѣятельностью и частной и общественной инициативой; имъ опредѣляется вмѣстѣ съ тѣмъ внѣшнее соотношеніе различныхъ предметовъ государственной дѣятельности. Бюджетъ служитъ какъ бы дополненіемъ къ той нормировкѣ правительственной дѣятельности, какая дается законодательствомъ. Законы устанавливаютъ предѣлы власти правительства, цѣли и формы его дѣятельности; бюджетъ опредѣляетъ размѣръ матеріальныхъ средствъ, какими оно можетъ располагать для осуществленія этихъ цѣлей. Потому-то составленіе бюджета и предоставляется во всѣхъ государствахъ законодательному учрежденію. И у насъ съ самаго учрежденія государственнаго совѣта къ вѣдѣнію его было отнесено и составленіе государственной росписи.

На практикѣ это требованіе, чтобы государственная роспись, прежде ея утвержденія Государемъ, была разсмотрѣна государственнымъ совѣтомъ, соблюдается очень строго. Можно указать только одинъ случай отступленія отъ этого правила, а именно отступленіе, допущенное во время отечественной войны. Государственные росписи на 1813 и 1814 годы, въ виду того, что составленіе ихъ по чрезвычайнымъ обстоятельствамъ того времени требовало особенной тайны, были разсмотрѣны въ особомъ секретномъ комитетѣ финансовъ, составленномъ подъ предѣлательствомъ князя (тогда графа) Н. И. Салтыкова изъ главнокомандующаго Петербургомъ С. К. Вязьмитинова, князя Н. В. Лопухина и министра финансовъ Д. А. Гурьева ¹⁾.

Хотя бюджетъ и устанавливается вездѣ законодательнымъ актомъ, но отношеніе законодательнаго учрежденія къ составленію бюджета по необходимости совершенно иное чѣмъ къ изданію зако-

¹⁾ Журналы этого комитета напечатаны въ Сборникѣ историческихъ матеріаловъ, извлеченныхъ изъ Архивовъ Собственной Канцеляріи, вып. I, стр. 45 и вып. III, стр. 329.

новъ. Бюджетъ только по формѣ законъ: по содержанію — это административная мѣра и при томъ составляющая необходимое условіе всего государственнаго управленія. Еслибы въ распоряженіе правительства не были предоставлены утвержденіемъ бюджета необходимыя денежныя средства, правительство не могло бы дѣйствовать, ни одна изъ функцій государственнаго управленія и суда не могла бы совершаться и государство не могло бы существовать. Изъ того, что бюджетъ есть административная мѣра, вытекаетъ, что при составленіи его законодательное учрежденіе связано обязанностью сообразоваться съ существующими законами. Бюджетъ издается не для того, чтобы отмѣнять или измѣнять существующіе законы, а для того, чтобы дать правительству необходимыя средства для управленія государствомъ согласно съ существующими законами. Поэтому, обсуждая бюджетъ, законодательное учрежденіе обязано озаботиться предоставленіемъ правительству средствъ на покрытіе тѣхъ расходовъ, которые обязательны по дѣйствующимъ законамъ или основаннымъ на законѣ судебнымъ рѣшеніямъ, какъ платежъ пенсій и жалованья служащимъ, содержаніе существующихъ на основаніи закона государственныхъ установленій, уплата процентовъ и срочнаго погашенія по государственнымъ займамъ, удовлетвореніе по вошедшимъ въ законную силу судебнымъ рѣшеніямъ, коими государственная казна присуждается къ платежу опредѣленныхъ денежныхъ суммъ. Къ производству всѣхъ этихъ платежей государство обязано существующими законами, и такъ какъ цѣль бюджета не отмѣна этихъ законовъ и не освобожденіе правительства отъ обязательства ихъ соблюдать, а предоставленіе, напротивъ, средствъ для ихъ исполненія, то составленіе бюджета и должно быть сообразуемо съ законами. Изъ того, что бюджетъ есть необходимая мѣра, слѣдуетъ, что законодательное учрежденіе не можетъ по своему усмотрѣнію отвергать весь бюджетъ цѣликомъ. Если государство обязано платить долги, проценты, присуждаемыя съ него суммы, пенсіи, жалованье, покупную и наемную плату за приобретаемое имъ въ собственность и въ пользованіе имущество, то, конечно, и законодательное учрежденіе, какъ органъ государства, не можетъ препятствовать ассигнованію потребныхъ на то суммъ. Изданіе законовъ есть право; составленіе бюджета — обязанность. Любой законопроектъ можетъ быть отвергнутъ парламентомъ: отъ этого не произойдетъ застоя всей государственной дѣятельности, не получится немедленное и неизбѣжное разложеніе государственнаго порядка. Не состоится изданіе новаго закона, такъ сохранить свою силу старый. Неполнота и недостатки закона всегда могутъ быть восполнены обычаемъ и су-

дебной практикой. Но отсутствіе денежных средств нельзя возмѣстить ничѣмъ другимъ. А что станется съ законностью, съ кредитомъ государства, съ законной силой судебныхъ рѣшеній, съ авторитетомъ государственной власти, когда она будетъ поставлена въ невозможность выполнить принятыя на себя обязанности?

Итакъ, бюджетъ долженъ быть обязательно утверждаемъ, по крайней мѣрѣ въ той своей части, которая предопредѣлена дѣйствующими законами. Парламентъ не можетъ отказать въ разрѣшеніи такихъ на законѣ основанныхъ расходовъ и въ предоставленіи средствъ необходимыхъ на ихъ покрытіе. Но что же, однако, дѣлать въ конституціонномъ государствѣ, если между правительствомъ и парламентомъ не состоится относительно бюджета соглашенія? Вопросъ этотъ не можетъ быть разрѣшенъ вмѣненіемъ въ обязанность правительству всегда подчиняться въ дѣлѣ составленія бюджета желаніямъ народнаго представительства. Во-первыхъ, потому что парламенты рѣшительнаго большинства государствъ состоятъ изъ двухъ палатъ, одинаково имѣющихъ голосъ въ утвержденіи бюджета. И между палатами возможно разногласіе по вопросамъ бюджета и въ такомъ случаѣ одною уступчивостью правительства не уладить дѣла. Во-вторыхъ, и независимо отъ возможнаго разногласія самихъ палатъ, если признать безусловную обязанность правительства въ вопросахъ бюджета подчиняться желаніямъ парламента, то это дастъ народному представительству возможность обуславливать свое согласіе на утвержденіе бюджета и такими уступками правительства, которыя никакого отношенія къ бюджету не имѣютъ. А это приведетъ фактически къ сосредоточенію въ рукахъ парламента всѣхъ функцій государственной власти безраздѣльно, и, слѣдовательно, къ подрыву основнаго требованія конституціоннаго строя, предполагающаго расчлененіе и раздѣленіе осуществленія отдѣльныхъ функцій власти.

Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ прямо предусмтрѣна возможность неутвержденія парламентомъ бюджета и установлены на этотъ случай особыя правила. Напримѣръ, въ Даніи въ случаѣ отсутствія соглашенія относительно бюджета между правительствомъ и парламентомъ, бюджетъ можетъ быть временно установленъ одностороннимъ актомъ правительства въ формѣ т.н. провизорнаго закона ¹⁾. Но, конечно, и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ эти случаи закономъ не предусмтрѣны, государственная дѣятельность, а, слѣдовательно, и связанные съ нею расходы, не могутъ прекращаться изъ-за неутвержденія бюджета. Существованіе государствъ не мо-

¹⁾ Goos und Hansen, Das Staatsrecht des Königreich Dänemark, 1889, s. 112.

жетъ быть поставлено въ зависимость отъ случайнаго конфликта между правительствомъ и парламентомъ. Правительство по необходимости будетъ продолжать свою дѣятельность и производить необходимые расходы. Но какъ же опредѣлится въ этомъ случаѣ его положеніе съ точки зрѣнія права? Вопросъ этотъ очень спорный въ наукѣ государственнаго права. Наибольшимъ признаніемъ въ настоящее время пользуется воззрѣніе Лабанда. По его ученію, въ случаѣ неутвержденія бюджета, правительство ставится въ отношеніи ко всему бюджету въ такое же положеніе, въ какомъ оно находится при утвержденномъ бюджетѣ въ отношеніи къ произведеннымъ имъ сверхсмѣтнымъ расходамъ. Расходы эти совершаются за отвѣтственностью предъ парламентомъ министровъ, долженствующихъ оправдать произведенные расходы или обязательностью въ силу существующихъ законовъ, или необходимостью въ силу сложившихся такъ обстоятельствъ ¹⁾.

Основываясь на фактахъ прежней парламентской исторіи Англіи, иногда представляють совершенно иначе отношеніе парламента къ бюджету. Признають за парламентомъ такую же свободу усмотрѣнія въ отношеніи къ бюджету, какъ и въ отношеніи къ законопроектамъ. До прошлаго столѣтія англійскій парламентъ дѣйствительно нерѣдко пользовался отказомъ въ утвержденіи бюджета, какъ орудіемъ борьбы за свои права съ королями. Но въ основѣ такого отношенія къ бюджету лежалъ сохранившійся съ среднихъ вѣковъ и совершенно несогласимый съ современными условіями государственнаго быта взглядъ на вотируемые парламентомъ расходы, какъ на расходы короля, а не расходы государства. Такое отношеніе къ бюджету могло удерживаться, пока между парламентомъ и королемъ происходила, какъ при Стюартахъ, ожесточенная борьба, пока взаимныя отношенія короны и парламента представляли полный антагонизмъ, неизбѣжно приведшій къ революціи. Но съ установленіемъ нормальныхъ условій государственной жизни, уже съ начала прошлаго столѣтія, складывается иное отношеніе къ бюджету. Признавъ въ немъ планъ предстоящихъ расходовъ государства, а не короля, нельзя было не поставить утвержденія бюджета внѣ зависимости отъ партійной борьбы. Не утверждая государственнаго бюджета, парламентъ лишилъ бы необходимыхъ ресурсовъ не короля, а само государство, тотъ самый народъ, представителемъ котораго служить парламентъ. Последняя попытка парламента—оживить старые приемы борьбы отказомъ, утвердить бюджетъ въ 1784 г.—кончилась полной неудачей. Питтъ распустилъ палату общинъ, задумавшую отвергнуть цѣликомъ весь

¹⁾ Laband, Budgetrecht, s. 81.

бюджетъ, а новые выборы дали правительству рѣшительное большинство ¹⁾).

Въ неограниченной монархіи, конечно, подобные конфликты по поводу составленія бюджета невозможны. Но внутреннее существо бюджета остается вездѣ однимъ и тѣмъ же, независимъ отъ различія формъ правленія. Поэтому особенный характеръ государственной росписи, какъ административной мѣры и притомъ составляющей необходимое условіе всего государственнаго управленія отражается на условіяхъ обсужденія росписи и въ нашемъ законодательномъ учрежденіи, не смотря на его исключительно совѣщательное значеніе. Тутъ, конечно, не можетъ быть и рѣчи о какомъ-либо конфликтѣ съ правительствомъ. Государственный совѣтъ не можетъ отвергнуть и законопроектъ: онъ и по нимъ высказываетъ только свои мнѣнія. Но при обсужденіи собственно законодательныхъ вопросовъ нерѣдко образуются въ совѣтѣ разныя мнѣнія и кромѣ того иногда Высочайшею властью постановляется особая резолюція. Относительно государственной росписи въ этомъ отношеніи не установлено закономъ никакихъ изъятій. Но практика сложилась такъ, что по обсужденію росписи, ни въ департаментѣ экономіи, ни въ общемъ собраніи никогда не бываетъ разныхъ мнѣній и вмѣстѣ съ тѣмъ роспись всегда утверждается въ томъ видѣ, какъ она составлена государственнымъ совѣтомъ. Отсутствіе разныхъ мнѣній по росписи объясняется тѣмъ, что департаментъ и общее собраніе, проникнутые сознаніемъ лежащаго на нихъ долга составить къ опредѣленному сроку окончательную редакцію росписи, идутъ для этого на компромиссы, дѣлаютъ уступки въ частностяхъ для достиженія главной, насущной задачи своевременнаго составленія росписи. Правда, это соглашеніе иногда достигается довольно дорогой цѣной широкаго допущенія затѣмъ сверхсметныхъ кредитовъ. Такъ, напримѣръ, въ 1881 году при обсужденіи въ общемъ собраніи 31 декабря запоздавшей росписи на 1882 годъ, составленной при всѣхъ сокращеніяхъ съ дефицитомъ въ 60 милліоновъ, министры военный и путей сообщенія заявили, что они не предвидятъ возможности ограничиться тѣми кредитами, какіе включены въ сметы. Совѣтъ, не находя возможнымъ измѣнять сдѣланныя въ сметѣхъ исчисленія, предоставилъ означеннымъ министрамъ входить въ теченіе 1882 года съ представленіями о дополнительныхъ ассигнованіяхъ. Таковое мнѣніе совѣта удостоилось вмѣстѣ съ проектомъ росписи Высочайшаго утвержденія ²⁾).

¹⁾ Gneist, Gesetz. und Budget. 1879.

²⁾ Отчетъ по госуд. сов. за 1881 годъ, стр. 254.

§ 15. Порядокъ составленія росписи ¹⁾.

Порядокъ составленія государственной росписи опредѣляется у насъ Правилами 22 мая 1862 года (П. С. З. № 38309), помѣщенными въ видѣ приложенія къ ст. 221 учр. мин. по продолж. 1876 года, и ст. 51 учр. гос. сов. Дѣло начинается съ составленія отдѣльными министерствами и главными управленіями своихъ финансовыхъ смѣтъ доходовъ и расходовъ (ст. 10). Смѣты эти по разсмотрѣнію ихъ въ совѣтахъ министровъ и главноуправляющихъ въ печатныхъ экземплярахъ одновременно препровождаются въ министерство финансовъ, въ государственный контроль и въ государственный совѣтъ, не позже 1 августа. Только финансовыя смѣты министерствъ военнаго, морского, государственныхъ имуществъ, путей сообщенія и доходная смѣта по департаменту окладныхъ сборовъ министерства финансовъ могутъ быть представляемы къ 1 сентября, а доходныя смѣты департаментовъ неокладныхъ сборовъ и таможенныхъ сборовъ и финансовыя смѣты по гражданскому управленію Закавказья къ 15 сентября. Необходимыя къ смѣтамъ дополненія представляются во всякомъ случаѣ не позже 15 октября, послѣ чего уже никакія дополненія болѣе не принимаются (ст. 17). Министерство финансовъ и государственный контроль разсматриваютъ составленныя смѣты и препровождаютъ свои замѣчанія по мѣрѣ ихъ составленія одновременно въ государственный совѣтъ и къ подлежащимъ министрамъ (ст. 18, 22, 23). Затѣмъ не позже 1 октября государственный контролеръ долженъ представить государственному совѣту общій отчетъ по исполненію финансовыхъ смѣтъ за послѣдній истекшій смѣтный періодъ (ст. 24), а министръ финансовъ представляетъ не позже 1 ноября проектъ государственной росписи (ст. 21). По полученіи всего этого департаментъ экономіи приступаетъ къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ смѣтъ въ соединенномъ засѣданіи съ подлежащими министрами, въ случаѣ ихъ несогласія съ послѣдовавшими замѣчаніями на ихъ смѣты обсуждаетъ дѣло вновь въ присутствіи министра финансовъ и государственнаго контролера. Если же возбужденные вопросы касаются государственнаго кредита, то департаментъ экономіи съ Высочайшаго разрѣшенія соединяется съ комитетомъ финансовъ (ст. 25) ²⁾. Постановивъ заключеніе по возникшимъ замѣчаніямъ на отдѣль-

¹⁾ Бунге, Государственное счетоводство и финансовая отчетность въ Англіи, 1890. Зедерштетъ. Опытъ изслѣдованія формальнаго порядка финансового хозяйства. В. І. Бюджетъ во Франціи. 1884.

²⁾ О комитетѣ финансовъ упоминается только въ смѣтныхъ правилахъ и въ примѣчаніи къ ст. 51 учр. гос. сов. Учрежденіе его не было обнародовано, хотя онъ существовалъ еще съ царствованія Александра І. Членами его со-

ныя смѣты, департаментъ экономіи «разсматриваетъ государственную роспись и предположенія министра финансовъ въ общихъ видахъ государственнаго хозяйства, обсуждая степень пользы и своевременности предполагаемыхъ расходовъ, и притомъ въ связи съ имѣющимися для ихъ удовлетворенія средствами». (ст. 26). Заключение департамента по разсмотрѣнію государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ вносится въ общее собраніе и затѣмъ государственная роспись вносится на Высочайшее утвержденіе не позже 15 декабря.

Установленный этими правилами порядокъ составленія государственной росписи сравнительно съ порядкомъ составленія бюджета въ конституціонныхъ государствахъ представляетъ ту существенную особенность, что тамъ законодательное собраніе имѣетъ дѣло уже съ готовымъ проектомъ бюджета, основанномъ на соглашеніи всѣхъ отдѣльныхъ министровъ съ министромъ финансовъ. Парламенту не приходится являться въ роли посредника между отдѣльными административными вѣдомствами и финансовымъ управленіемъ. Парламенту предлагается на обсужденіе уже окончательно составленный проектъ бюджета, предварительной обсужденный въ совѣтѣ министровъ. Нашему же законодательному учрежденію представляются въ отдѣльности финансовыя смѣты министерствъ, замѣчанія на нихъ министерства финансовъ, и государственнаго контроля и объясненія по этимъ замѣчаніямъ подлежащихъ министровъ. Поэтому департаментъ экономіи выполняетъ двойную задачу. Онъ не только обсуждаетъ составленные министрами смѣты и проектъ государственной росписи, но и является коллегіей, приводящей отдѣльныхъ министровъ къ соглашенію и рѣшающимъ спорные вопросы смѣты. Это, конечно, естественное слѣдствіе отсутствія солидарности между нашими министрами, не составляющими одного цѣлостнаго министерства которое бы въ совѣтѣ всегда отстаивало одни и тѣ же взгляды. Напротивъ, министры очень часто и по законодательнымъ вопросамъ приводятъ въ совѣтѣ противоположныя воззрѣнія. Двойственность задачи, падающей такимъ образомъ на департаментъ экономіи по обсужденію росписи значительно усложняетъ его дѣло. Между тѣмъ средства и силы, какими департаментъ располагаетъ для этого, не велики. Правда, при немъ имѣются какъ бы два отдѣленія государственной канцеляріи: одно исключительно занятое работами по смѣтной части. Но личный составъ собственно присутствія департамента на столько не состоитъ всѣ бывшіе министры финансовъ и лица, особо къ тому назначаемыя Высочайшею властью.

ликъ, что онъ не даетъ возможности образовывать спеціальныя подкоммиссіи для обсужденія отдѣльныхъ смѣтъ.

Въ законодательныхъ собраніяхъ конституціонныхъ государствъ, несмотря на то, что они имѣютъ дѣло уже съ согласованнымъ во всѣхъ своихъ частяхъ проектомъ бюджета, существуетъ очень сложная организація его обсужденія. Такъ, въ Англіи уже въ тронной рѣчи, которою королева открываетъ сессію парламента, она проситъ у палаты общинъ назначенія денежныхъ суммъ для покрытія государственныхъ расходовъ. Послѣ составленія отвѣтнаго адреса назначается день для обсужденія финансовой части тронной рѣчи. Спикеръ прочитываетъ вновь соотвѣтственную часть рѣчи и послѣ того вносится предложеніе «чтобы ея величеству были ассигнованы денежные суммы», передаваемое на обсужденіе комитета всей палаты. При обсужденіи этого предложенія не допускается никакихъ поправокъ и обсужденіе ограничивается запросами министрамъ о времени представленія смѣтъ и отчетовъ. Когда по докладу комитета палата постановитъ ассигновать денежные суммы, она опять передаетъ на обсужденіе комитета «распредѣленіе денежныхъ суммъ ассигнованныхъ ея Величеству». При этомъ кромѣ комитета всей палаты (committee of Supply) назначаются палатой для разсмотрѣнія частныхъ смѣтъ отдѣльныя спеціальныя коммиссіи. Когда по докладу комитета будетъ утверждена палатой смѣта расходовъ, она передаетъ на обсужденіе финансового комитета (committee of ways and means) «разсмотрѣніе способовъ и средствъ, чтобы собрать денежные суммы, ассигнованныя ея величеству». Во время обсужденія смѣты въ финансовомъ комитетѣ министръ финансовъ произноситъ въ нижней палатѣ рѣчь, въ которой излагаетъ свой финансовый планъ или, какъ говорятъ въ Англіи, открываетъ свой бюджетъ (opens his budget). Затѣмъ по докладу комитета палата опредѣляетъ источники покрытія разрѣшенныхъ расходовъ. Наконецъ, къ концу сессіи обѣими палатами голосуется такъ называемый актъ усвоенія (appropriation act), въ которомъ перечислены всѣ разрѣшенные расходы съ присвоеніемъ каждому изъ нихъ опредѣленной денежной суммы. Принятіемъ этого акта и выражается окончательное принятіе бюджета парламентомъ. Палата лордовъ не входитъ въ детальное обсужденіе бюджета и прохожденіе бюджета чрезъ нее имѣетъ значеніе простой формальности.

Во Франціи составленный по соглашенію всѣхъ министровъ проектъ государственной росписи (projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 18...) вносится сначала въ палату депутатовъ, гдѣ онъ прежде всего обсуждается въ секціяхъ, избирающихъ каждая по три члена въ бюджетную коммиссію. Ком-

миссія эта дѣлится для обсужденія смѣтъ отдѣльныхъ министерствъ на нѣсколько подкоммиссій. Коммиссія и подкоммиссії могутъ въ случаѣ несогласія со смѣтою министра приглашать его въ свои засѣданія для объясненій. Бюджетная коммиссія представляетъ палатѣ сначала частные доклады о смѣтахъ отдѣльныхъ министерствъ, потомъ общій докладъ. По общему правилу палата приступаетъ къ обсужденію бюджета только по полученіи общаго доклада. Но въ случаѣ настоятельности и недостатка времени допускается начать обсужденіе и до изготавленія общаго доклада. Бюджетъ подвергается лишь однократному обсужденію въ палатѣ. Обсужденія начинаются съ общихъ преній, а затѣмъ переходятъ къ обсужденію отдѣльныхъ статей. Въ сенатѣ проектъ бюджета проходитъ тѣ же стадіи, что и въ палатѣ представителей. Если сенатъ внесетъ какія-либо измѣненія въ проектъ бюджета, онъ возвращается палатѣ депутатовъ для новаго обсужденія. Для согласенія сената съ палатою по вопросамъ бюджета можетъ быть образована смѣшанная коммиссія изъ сенаторовъ и депутатовъ.

У насъ же вмѣсто этого имѣется только одно присутствіе департамента экономіи, пополняемое отдѣльными министрами, другъ съ другомъ не солидарными. Понятно поэтому, что, несмотря на весьма энергичную дѣятельность, департаментъ едва справляется съ возложенной на него трудной задачей. Къ тому же министры всегда запаздываютъ съ представленіемъ своихъ смѣтъ, замѣчаній, объясненій¹⁾. При такихъ условіяхъ требованіе смѣтныхъ правилъ, чтобы государственная роспись была представлена на Высочайшее утвержденіе не позже 15 декабря, понятно никогда не можетъ быть исполнено. Въ шестидесятыхъ годахъ роспись нерѣдко утверждалась уже по наступленіи того года, на который она была составлена. Такъ роспись на 1867 годъ была разсмотрѣна въ общемъ собраніи лишь 27 марта того же года; роспись на 1868 годъ— 28 февраля того же года¹⁾. Но съ этого года были приняты совѣтомъ всевозможныя мѣры къ ускоренію составленія росписи и съ тѣхъ поръ росписи утверждаются не позже 31 декабря предшествующаго дѣйствию росписи года. Только роспись на 1882 годъ была утверждена 2 января того же года³⁾.

¹⁾ Такъ въ 1870 г. представленіе смѣтъ закончилось лишь къ 6 октября; замѣчаній на нихъ—къ 27 ноября, объясненій—къ 10 декабря; въ 1880 году смѣты были представлены къ 7 октября, замѣчанія—къ 6 декабря, объясненія—къ 22 декабря; въ 1890 году смѣты—только къ 22 декабря, замѣчанія—къ 6 декабря, объясненія—къ 14 декабря.

²⁾ Отчетъ за 1871 г., стр. 178.

³⁾ Отчетъ за 1881 г., стр. 254.

Такое запаздываніе утвержденія росписи недѣли по двѣ противъ установленнаго срока не представляло бы еще большаго значенія, если бы съ этимъ не было связано еще другое неудобство, на которое не разъ уже обращалъ вниманіе государственный совѣтъ¹⁾. Дѣло въ томъ, что окончить разсмотрѣніе росписи къ началу того года, на который она составлена, совѣтъ успѣваетъ лишь благодаря несоблюденію требованія смѣтныхъ правилъ приступать къ обсужденію отдѣльныхъ смѣтъ лишь по полученіи ихъ всѣхъ, и также послѣдовавшихъ по нимъ замѣчаній и объясненій и самой росписи. Кромѣ того позднее внесеніе росписи въ общее собраніе приводитъ къ тому, что общее собраніе не имѣетъ достаточно времени для подробнаго разсмотрѣнія и надлежащаго обсуждения столь многосложнаго и важнаго дѣла. При установившейся практикѣ замедленія въ представленіи смѣтъ роспись разсматривается въ общемъ собраніи всего въ одномъ засѣданіи и нерѣдко въ тотъ же день представляется на Высочайшее утвержденіе. При такой спѣшности обсуждения росписи въ общемъ собраніи вся тяжесть работы всецѣло падаетъ на департаментъ экономіи. На разсмотрѣніе смѣтъ и росписи департаментъ экономіи посвящаетъ сравнительно очень большое число засѣданій²⁾.

Для государственной росписи требуется непременно собственноручное Высочайшее утвержденіе (Учр. гос. сов., ст. 93 п. 4)³⁾. Утвержденная государственная роспись обнародуется во всеобщее свѣдѣніе, но не сенатомъ и не въ Собраніи узаконеній, а распоряженіемъ министра финансовъ въ Правительственномъ Вѣстникѣ (Смѣтные правила, ст. 29).

Государственная роспись и финансовыя смѣты составляются у насъ на одинъ годъ, считая съ 1 января по 31 декабря включительно (ст. 34)—это обыкновенный срокъ бюджетовъ, хотя, въ нѣкоторыхъ государствахъ установленъ болѣе продолжительный смѣтный періодъ. Напримѣръ въ Баваріи двухлѣтній, въ Гессенѣ—четыrehлѣтній; въ Голландіи—въ періодъ времени съ 1815 по 1830

¹⁾ Отчетъ за 1870 г., стр. 142; за 1883 г., стр. 192. *Буте*, государственное счетоводство, стр. 7, примѣч.

²⁾ Вотъ данныя о числѣ засѣданій, посвященныхъ разсмотрѣнію финансовыхъ смѣтъ о росписи: въ 1870 г.—32; въ 1871 г.—37; въ 1872 г.—32; въ 1873 г.—24; въ 1874 г.—23; въ 1875 г.—22; въ 1876 г.—17; въ 1877 г.—18; въ 1878 г.—18; въ 1879 г.—18; въ 1880 г.—20; въ 1881 г.—19; въ 1882 г.—18; въ 1883 г.—15; въ 1884 г.—15; въ 1885 г.—15; въ 1886 г.—16 (за 1887 г. въ отчетѣ не указано число засѣданій); въ 1888 г.—12; въ 1889 г.—13; въ 1890 г.—15.

³⁾ Въ Англіи сохраняется до сихъ поръ старая норманская формула утвержденія „La reyne remercie ses bons sujets, accepte leur bѣnѣvolence et ainsi le veut“.

годъ—даже десятилѣтній. Кромѣ того бюджетный годъ не всегда совпадаетъ съ календарнымъ. Въ Англіи, напримѣръ, бюджетъ дѣйствуетъ съ 1 апрѣля по 31 марта ¹⁾. Но для распоряженія открытыми кредитами у насъ установленъ еще льготный срокъ до 30 апрѣля, а по военному министерству до 31 мая (ст. 37). Никакой расходъ, въ росписи не показанный, не допускается иначе, какъ по Высочайше разрѣшенному сверхсмѣтному кредиту (ст. 6). Сверхсмѣтные кредиты испрашиваются по общему правилу законодательнымъ порядкомъ. Исключеніе составляютъ только «сверхсмѣтные кредиты, требующіе, по военнымъ и политическимъ обстоятельствамъ, особой быстроты и тайны», а также «сверхсмѣтные кредиты по Высочайшему Двору» и «единовременные отпуска разнымъ лицамъ, опредѣленіе коихъ должно зависѣть отъ непосредственнаго указанія Его Императорскаго Величества». Всѣ эти кредиты испрашиваются помимо государственнаго совѣта непосредственными всеподданнѣйшими докладами подлежащихъ министровъ (ст. 55). Обыкновенный же порядокъ испрошенія сверхсмѣтныхъ кредитовъ таковъ, что представленія о нихъ по предварительномъ сношеніи съ министромъ финансовъ (ст. 49) и государственнымъ контролеромъ (ст. 52) обсуждаются въ департаментѣ экономіи въ присутствіи государственнаго контролера и, не поступая въ общее собраніе, представляются на Высочайшее утвержденіе въ меморіяхъ департамента (ст. 53).

При исполненіи финансовыхъ смѣтъ замѣна недостатковъ сбереженіями допускается только по второстепеннымъ подраздѣленіямъ (статьямъ) и то не иначе, какъ властью министровъ; главныя же подраздѣленія смѣты (параграфы) представляютъ въ теченіе всего смѣтнаго періода неизмѣняемыя для распорядителей кредитами нормы (ст. 30) и разрѣшеніе на отступленіе отъ нихъ испрашивается законодательнымъ порядкомъ въ формѣ сверхсмѣтныхъ кредитовъ (ст. 31).

¹⁾ Roscher, Finanzwissenschaft, 1886, s. 634.

ГЛАВА III.

УПРАВЛЕНІЕ ¹⁾.

§ 15. Акты управленія.

За выдѣленіемъ дѣлъ, подлежащихъ разрѣшенію въ законодательномъ порядкѣ, вся остальная сфера непосредственнаго дѣйствія Верховной власти составляетъ управленіе въ собственномъ смыслѣ. Разнообразіе по содержанію тутъ еще большее, чѣмъ въ законодательствѣ. Международныя сношенія, заключеніе трактатовъ, объявленіе и веденіе войны, распоряженіе вооруженной силой, назначеніе должностныхъ лицъ, осуществленіе актовъ милости, изданіе общихъ указовъ и отдѣльных повелѣній, принятіе чрезвычайныхъ мѣръ— все это входитъ въ пестрое содержаніе правительственной дѣятельности. Въ отличіе отъ законодательства, акты верховной власти въ порядкѣ управленія не представляютъ и единства формы. Общее сходство ихъ со стороны формы сводится лишь къ отсутствію участія въ нихъ законодательнаго органа,—сходство, слѣдовательно, такъ сказать отрицательное. Положительный признакъ, придающій всѣмъ актамъ управленія, несмотря на ихъ разнообразіе по содержанію, нѣкоторое внутреннее единство, заключается въ томъ, что непосредственно опредѣляющимъ ихъ началомъ является соображеніе съ данными конкретными измѣнчивыми условіями. Законодательство имѣетъ своей задачей установленіе абстрактныхъ, руководящихъ правилъ государственной дѣятельности: задача управленія въ томъ, чтобы направить дѣйствіе власти на разрѣшеніе выдвигаемыхъ текущей жизнью конкретныхъ вопросовъ; въ томъ, чтобы достигнуть опредѣленныхъ результатовъ. Законодательство представляетъ собою какъ бы элементъ постоянства, устойчивости; управленіе—элементъ движенія.

Это преобладаніе въ управленіи измѣнчивыхъ конкретныхъ условій надъ абстрактными правилами особенно рѣзко сказывается въ частныхъ вѣтвяхъ, прямо имѣющихъ дѣло съ индивидуальными случаями. Но извѣстное преобладаніе конкретнаго можно подмѣтить и въ тѣхъ актахъ управленія, которыми устанавливаются общія правила. Большею частью это правила техническія, правила

¹⁾ Lorenz von Stein, Die vollziehende Gewalt. Th. I, 2 Ausg. 1869. Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 2 Ausg. 1887. th. I, s. 671—702.

цѣлесообразности. А въ вопросахъ цѣлесообразности, конечно, главное значеніе имѣютъ именно конкретныя условія: состояніе въ данное время техническихъ знаній, матеріальныхъ средствъ, внѣшнихъ условій времени, мѣста. Но если правительственнымъ актомъ устанавливаются и юридическія нормы, самый фактъ установленія ихъ не въ законодательной формѣ, а въ порядкѣ управленія, уже указываетъ на то, что онѣ не признаются еще достаточно назрѣвшими, выяснившимися, опредѣлившимися, достаточно обособившимися отъ техническихъ условій, чтобы облечь ихъ въ менѣе податливую на измѣненія форму законодательнаго акта.

Законодательство, какъ мы видѣли, есть высшая форма проявленія государственной власти; законодательные акты служатъ какъ бы мѣриломъ всей государственной дѣятельности. Всѣ акты государственнаго властвованія находятъ себѣ въ законодательствѣ или основу, или, по крайней мѣрѣ, границу. Но при всемъ томъ законодательство не есть такая функція, безъ которой государство не могло бы существовать. Развитие государственной дѣятельности непремѣнно предполагаетъ выдѣленіе законодательства; но самое существованіе государства возможно и безъ него. Юридическій порядокъ можетъ опредѣляться обычаями и указами правительства. Всѣ частные вопросы, разрѣшаемые законодательнымъ путемъ, могутъ быть разрѣшаемы и актами управленія. Но безъ управленія государство не можетъ вовсе и существовать. Чтобы отстоять свою самостоятельность и цѣлость, чтобы удержатъ за собой властвованіе, чтобы подчинить себѣ элементы розни, государство не можетъ обойтись одними законодательными актами. Необходимы кромѣ того акты, которыми непосредственно приводится въ дѣйствіе сила государственной власти, необходимо конкретное осуществленіе принудительнаго властвованія. А для этого непригодны законодательныя учрежденія и формы, рассчитанныя на объективность, обдуманность и потому мало подвижныя и непріуроченныя къ непосредственному проявленію принудительнаго властвованія. Законодательство опредѣляетъ только какъ должно властвовать, но не осуществляетъ непосредственныхъ актовъ властвованія.

Такъ какъ законодательствомъ опредѣляются только руководящія начала государственнаго властвованія, а не осуществляется самое властвованіе надъ конкретными отношеніями, то законодательнымъ учрежденіямъ и не предоставляется непосредственное распоряженіе силами государства. Напротивъ, управленіе, долженствующее подчинять конкретныя отношенія дѣйствительной жизни государственному властвованію, непремѣнно включаетъ въ себѣ это право

распоряженія силами государства. Поэтому если первое требованіе отъ законодательства строгая обдуманность, первое качество управленія—сила, энергія. Безсильное управленіе не можетъ удержатъ за государствомъ властвованія, потому что не можетъ вести за собой общество, не можетъ должнымъ образомъ удовлетворять запросамъ жизни, не можетъ во время подавить элементовъ розни, отразить опасность. Увлечение и ошибки управленія еще поправимы; но безсиліе ведетъ неизбѣжно къ гибели государства.

Законодательные акты, какъ высшая послѣдняя форма проявленія государственной власти, служатъ общимъ мѣриломъ всей государственной дѣятельности. Это дало поводъ въ управленіи видѣть только исполненіе законовъ. Старая конституціонная теорія, опиравшаяся на ученіе Монтескье о раздѣленіи властей, низводила управленіе такимъ образомъ до совершенно пассивной роли исполнительницы законовъ. Такой взглядъ нельзя признать вѣрнымъ. Дѣятельность государства не можетъ опредѣляться однѣми только нормами правъ; она по необходимости опредѣляется и соображеніями цѣлесообразности. Но если даже подъ закономъ разумѣть не однѣ юридическія нормы, но всѣ вообще общія правила, то и при этомъ условіи нельзя свести всю дѣятельность государства къ одному исполненію законовъ. Очень многое въ дѣятельности государства опредѣляется индивидуальными особенностями конкретных случаевъ. Для успѣшности административныхъ мѣропріятій, для полученія надлежащихъ результатовъ управленіе должно сообразоваться съ особенностями отдѣльных случаевъ, съ своеобразиемъ конкретной обстановки, съ потребностями данной именно минуты. Общія правила сами вырабатываются лишь мало-по-малу, современемъ. Для того, чтобы они могли сложиться, необходимо въ опытѣ повтореніе конкретныхъ случаевъ. Лишь послѣ того, какъ нѣсколько однородныхъ случаевъ получатъ разрѣшеніе частными распоряженіями правительственной власти можетъ явиться потребность въ соотвѣтствующемъ общемъ правилѣ и самое правило можетъ образоваться. Но кромѣ того въ дѣятельности правительства постоянно встрѣчаются такіе случаи, которые совершенно индивидуальны, которые никогда не повторяются. По всему этому управленіе никакъ не можетъ свестись къ простому пассивному примѣненію готовыхъ общихъ правилъ. Напротивъ, оно необходимо предполагаетъ значительную долю самостоятельной, творческой дѣятельности и инициативы. Если власть управленія и можно назвать исполнительной, то развѣ въ томъ смыслѣ, что она призвана непосредственно исполнять, осуществлять задачи государства. Законъ

же не служить для управленія ни основой, ни правиломъ, опредѣляющимъ его содержаніе, а только границей.

Всѣ разнообразныя акты управленія могутъ быть сведены къ двумъ основнымъ группамъ: внѣшнее и внутреннее управленіе. Внѣшнія отношенія государства вездѣ составляютъ предметъ не законодательства, а управленія. И въ конституціонныхъ монархіяхъ именно въ этой области правительство пользуется наибольшей свободой отъ контроля законодательнаго собранія. Веденіе международныхъ сношеній, заключеніе трактатовъ и конвенцій, объявленіе войны вездѣ относится къ компетенціи правительства. Но трактаты и конвенціи могутъ заключать въ себѣ такія постановленія, исполненіе которыхъ предполагаетъ или измѣненіе существующихъ законовъ, или установленіе для государственнаго казначейства новыхъ расходовъ. Поэтому во многихъ конституціяхъ требуется для нѣкоторыхъ трактатовъ согласіе законодательнаго собранія. Сюда относятся трактаты, устанавливающіе новые расходы, измѣняющіе составъ территоріи, касающіеся личныхъ или имущественныхъ правъ гражданъ; иногда и вообще всѣ торговыя трактаты ¹⁾. У насъ никогда не требуется предварительно радификаціи разсмотрѣнія трактатовъ въ законодательномъ порядкѣ. Правда ст. 23, п. 6 учр. гос. сов. предусматриваетъ возможность обсужденія въ государственномъ совѣтѣ «важныхъ внѣшнихъ мѣръ», но подъ этимъ едва ли можно разумѣть трактаты и конвенціи, и во всякомъ случаѣ на дѣлѣ они никогда не вносятся на обсужденіе совѣта. Между тѣмъ въ отношеніи къ международнымъ договорамъ, устанавливающимъ юридическія нормы или новые расходы для государственнаго казначейства, это было бы очень желательно такъ какъ могло бы обезпечить большее соглашеніе постановленій договоровъ съ дѣйствующимъ русскимъ законодательствомъ и обусловливаемые ими расходы съ общей системой финансоваго хозяйства. Правда и въ конституціонныхъ государствахъ не во всѣхъ требуется представленіе международныхъ договоровъ на одобреніе законодательнаго собранія. Такъ въ Англіи, во многихъ герман-

¹⁾ Австр. зак. 1867 г. art. VI. Zur Gültigkeit der Handelsverträge, die das Reich oder Theile desselben belasten oder einzelne Büzger verpflichten, ist die Zustimmung des Reichsraths erforderlich. Герм. конст. §§ 11. Insoweit die Vorträge sich auf solche Gegenstände beziehen, welche in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören ist zu ihrem Abschluss die Zustimmung des Bundesraths und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstags erforderlich. Франц. зак. 16 іюня 1875 г. ст. 8. Les traités de paix de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, et ceux qui sont relatifs à des personnes et au droit de propriété du français, à l'étranger, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux chambres.

скихъ государствахъ (Баваріи, Саксоніи, Баденъ, Гессенъ), въ Швеціи, въ Норвегіи не установлено этого требованія. Но тамъ это имѣетъ сравнительно меньшее значеніе, такъ какъ если для приведенія заключеннаго правительствомъ договора потребуются открытіе новаго кредита или измѣненіе существующихъ законовъ, безъ согласія парламента все таки обойтись будетъ невозможно.

Международные акты могутъ быть подраздѣлены на двухсторонніе и односторонніе. Къ первымъ относятся международныя соглашенія различнаго наименованія: трактаты, конвенціи, протоколы. Въ совершеніи ихъ государственная власть не свободна, а связана согласіемъ другихъ государствъ. Заключенію международныхъ договоровъ предшествуютъ поэтому переговоры съ иностранными державами и соглашеніе съ ними. Но для государства и международный договоръ получаетъ силу лишь съ утвержденія туземною властью въ силу акта, т. н. ратификаціи.

Односторонніе международные акты имѣютъ форму деклараціи. Они также, какъ и международные договоры, могутъ устанавливать весьма важныя послѣдствія и для внутренней жизни государства. Таковы, напримѣръ, объявленіе войны, или деклараціи о нейтралитетѣ, содержащія обыкновенно и изложеніе тѣхъ принциповъ, какихъ правительство намѣрено держаться въ отношеніи своихъ какъ нейтральнаго къ воюющимъ.

Акты внутренняго управленія гораздо менѣе обособлены отъ законодательства. Они нерѣдко сами облекаются въ форму законодательныхъ актовъ, и въ осуществленіи ихъ правительство конституціонныхъ государствъ гораздо въ болѣе степени подчиняется контролю народнаго представительства.

Главное различіе актовъ внутренняго управленія—это различіе велѣній, устанавливающихъ общія правила, указовъ (*Verordnung, decret, ordonance*) и велѣній частныхъ, распоряженій (*Verfügung*). И указы, и распоряженія представляются очень разнообразными и по своимъ основаніямъ, и по отношенію ихъ къ закону; и по держанію.

По основанію различаютъ указы и распоряженія, основанныя на общемъ уполномочіи правительства управлять государствомъ и основанныя на спеціальномъ уполномочіи на данный актъ законодательной власти. Законодательная власть можетъ уполномочить по тѣмъ или другимъ соображеніямъ на осуществленіе принадлежащихъ ей правъ правительственную власть. Въ такомъ случаѣ дѣйствительность указа или распоряженія обусловливается соблюденіемъ предѣловъ даннаго полномочія. Само собой разумѣется, что это различіе по основанію актовъ управленія можетъ имѣть мѣсто

только въ государствахъ конституціонныхъ, гдѣ законодательная власть отдѣлена отъ правительственной. Тамъ, гдѣ законодательная и исполнительная власть одинаково сосредоточивается въ рукахъ монарха, не можетъ быть практической потребности въ такомъ уполномочиваніи монархомъ самого себя.

Различіе актовъ управленія по ихъ отношенію къ закону имѣетъ, напротивъ, совершенно общее значеніе. Вездѣ, гдѣ различимы законодательные акты и акты управленія, приложимо и это различіе актовъ управленія. Они могутъ представлять собою или только исполненіе велѣній закона, примѣненіе его къ частному случаю, опредѣленіе подробностей порядка его исполненія. Въ такомъ случаѣ мы будемъ имѣть дѣло съ чисто исполнительными актами. Но акты управленія могутъ быть также совершенно независимы отъ закона, представлять собою проявленіе самостоятельной инициативы правительственной власти. Въ отличіе отъ исполнительныхъ эти акты называются самостоятельными указами или распоряженіями.

Наконецъ, по содержанію указы подраздѣляются на юридическіе (Rechtsverordnungen) и административные (Verwaltungsverordnungen) смотря потому, устанавливаются ли ими юридическія нормы или нормы техническія. Распоряженія могутъ представлять или одностороннее велѣніе власти, или велѣніе, обусловленное желаніемъ того, къ кому относится. Таково назначеніе должностныхъ лицъ, дача концессій, разрѣшеніе дѣйствій, недопускаемыхъ безъ особаго дозволенія власти. Распоряженія второй категоріи представляютъ родъ двухсторонней сдѣлки. Нѣкоторые видятъ въ нихъ даже договоръ. Но это едва-ли вѣрно. Договоръ предполагаетъ свободное соглашеніе двухъ равныхъ, независимыхъ волей. А тутъ государственная власть обусловливаетъ только отдѣльные свои акты наличностью желанія заинтересованныхъ лицъ, но все же остается властью стоящею надъ ними. По этому съ одной стороны здѣсь предполагается просьба, съ другой — соизволеніе. Такимъ образомъ несмотря на двусторонность сдѣлки все-таки сохраняется въ отношеніи подданнаго къ власти подчиненіе. Совершенно иначе складываются взаимныя отношенія казны и частныхъ лицъ въ гражданскихъ сдѣлкахъ съ казною. Тамъ частное лицо не проситъ, а предлагаетъ; казна, не соизволяетъ на его просьбу, а договаривается съ нимъ, какъ съ равнымъ.

Важнѣйшіе акты Верховной власти въ порядкѣ управленія предварительно ихъ изданія подвергаются обсужденію въ различныхъ коллегіальныхъ учрежденіяхъ. Въ такомъ случаѣ они получаютъ форму Высочайше утвержденныхъ положеній комитета ми-

нистровъ, военнаго совѣта, адмиралтействъ совѣта, опекунскаго совѣта. Но высочайшія повелѣнія въ порядкѣ управленія могутъ быть испрашиваемы и по докладу отдѣльныхъ министровъ и исходить непосредственно отъ Государя Императора. Смотра по тому дано ли оно за подписью Государя или словесно, они получаютъ форму или именныхъ указовъ, или объявляемыхъ Высочайшихъ повелѣній. Ст. 66 осн. зак. изъ дѣлъ, разрѣшаемыхъ въ порядкѣ управленія требуетъ именныхъ указовъ по дѣламъ 1) о выдачѣ денежныхъ суммъ; 2) о возведеніи въ дворянство внѣ порядка службы. 3) объ опредѣленіи въ высшія должности и объ увольненіи отъ нихъ. Но этотъ перечень не полный. Есть и другія дѣла, требующія именнаго указа, напримѣръ созывъ чиновъ запаса.

Именные указы, впрочемъ, не единственная форма выраженія Высочайшей воли за собственноручною подписью. За Высочайшимъ подписаніемъ издаются также въ порядкѣ управленія рескрипты. Большею частью форма рескриптовъ примѣняется въ частныхъ случаяхъ, при пожалованіи высшихъ наградъ, при назначеніи и увольненіи на высшія должности, при выраженіи высшимъ сановникамъ Высочайшаго благоволенія. Но рескрипты употребляются также для выраженія общихъ взглядовъ правительства. Но они ни въ какомъ случаѣ не могутъ имѣть значенія законодательнаго акта. Примѣчаніе къ ст. 53. осн. зак. прямо говоритъ, что рескриптомъ изъясняются Высочайшія повелѣнія въ порядкѣ управленія.

Словесныя Высочайшія повелѣнія объявляются лицами, имѣющими на то право по закону (осн. зак., ст. 55, прим. 1) или особо къ тому уполномоченными. Словесно выраженная Высочайшая воля о назначеніи, награжденіи и увольненіи отъ должности, облачается въ форму Высочайшихъ приказовъ подписываемыхъ, соотвѣтствующими министрами. По военному и морскому вѣдомству Высочайшіе приказы содержатъ въ себѣ и другія Высочайшія повелѣнія.

§ 17. Органы управленія.

Особенный характеръ актовъ управленія отражается и на особенностяхъ положенія и устройства органовъ, содѣйствующихъ главѣ государства въ ихъ осуществленіи. Требуемая для разрѣшенія дѣлъ управленія большая подвижность и энергія дѣлаютъ неудобнымъ раздѣленіе власти управленія между нѣсколькими независимыми другъ отъ друга учрежденіями. Такое раздѣленіе дѣлало бы неизбѣжнымъ частыя задержки и дѣлая необходимымъ

компромиссы между ограничивающими друг друга учреждениями ослабляло бы энергію правительственной дѣятельности, лишало бы его внутренней силы. Поэтому въ отличіе отъ органовъ законодательства, органы управленія не только въ неограниченныхъ монархіяхъ, но и въ государствахъ конституціонныхъ, даже въ республикахъ, не ограничиваютъ, по крайней мѣрѣ прямо, власти главы государства. Въ осуществленіи актовъ управленія глава государства не связанъ нигдѣ формальнымъ согласіемъ другихъ учреждений. Всѣ органы, коллегіальные или единоличные, непосредственно содѣйствующіе ему въ осуществленіи собственно правительственныхъ функцій, являются только его совѣтниками. Такимъ образомъ въ органахъ управленія замѣчается гораздо меньше существенныхъ различій въ зависимости отъ различія формъ государственнаго устройства, чѣмъ въ учрежденіяхъ законодательныхъ. Какова бы ни была форма правленія, вся полнота власти управленія, по крайней мѣрѣ *de jure*, сосредоточивается въ рукахъ главы правительства.

Затѣмъ, и по своему внутреннему строю органы управленія характерно отличаются отъ органовъ законодательства. Законодательныя учрежденія вездѣ имѣютъ коллегіальную организацію, болѣею частью съ очень многочисленнымъ составомъ, обеспечивающимъ обдуманность постановленій. Управление нигдѣ не обходится безъ единоличныхъ органовъ, болѣе способныхъ къ быстрой энергичной дѣятельности. Мало того, единоличные органы, по мѣрѣ расширенія и развитія задачъ управленія, вездѣ вытѣсняють или по меньшей мѣрѣ заслоняють собою коллегіальные органы управленія. И опять таки это явленіе общее всѣмъ современнымъ монархіямъ и республикамъ.

При всемъ сходствѣ органовъ управленія въ государствахъ, имѣющихъ различныя формы правленія, замѣчается, однако, между ними и довольно характерныя различія. Во всѣхъ государствахъ органы непосредственно содѣйствующіе главѣ государствъ въ осуществленіи функцій управленія, являются только его совѣтниками, но совѣтники эти могутъ быть отвѣтственными или только предъ самимъ же главой государства или и предъ законодательнымъ учрежденіемъ. Въ неограниченной монархіи только самъ монархъ, избирающій себѣ своихъ совѣтниковъ, можетъ и потребовать отъ нихъ отвѣта въ ихъ дѣйствіяхъ и совѣтахъ. Въ государствахъ конституціонныхъ совѣтники главы государства могутъ быть привлечены къ отвѣтственности законодательнымъ учрежденіемъ. Конечно, это существенно измѣняетъ ихъ положеніе. Совѣтникъ отвѣтственный только предъ самимъ монархомъ находится въ полной отъ него

зависимости. Его значеніе и вліяніе опредѣляются исключительно и всецѣло степенью личнаго довѣрія къ нему монарха. Совѣтникъ отвѣтственный предъ парламентомъ получаетъ болѣе самостоятельное положеніе. Въ томъ самомъ парламентѣ, предъ которымъ онъ отвѣтственъ, такой совѣтникъ найдетъ себѣ поддержку въ совѣтахъ согласныхъ съ требованіями закона и взглядами парламентскаго большинства. Отвѣтственный совѣтникъ не дастъ совѣта, не согласнаго съ политической программой партіи, къ которой онъ самъ принадлежитъ, не приложитъ своей подписи къ акту по его мнѣнію противному постановленіямъ законодательства. Вліяніе и значеніе отвѣтственнаго предъ парламентомъ совѣтника зависитъ не столько отъ личнаго къ нему довѣрія главы государства, сколько отъ вліянія и значенія той парламентской фракціи, къ которой онъ принадлежитъ. Въ его совѣтахъ выражается не столько его личный взглядъ, сколько воззрѣнія его партіи. Въ государствахъ парламентарныхъ, гдѣ министры обязательно избираются изъ членовъ парламента и притомъ даже непременно изъ партіи, составляющей большинство въ нижней палатѣ, соучастіе министровъ во всѣхъ актахъ управленія приводитъ косвенно къ подчиненію и управленія вліянію парламента.

Надо, впрочемъ оговориться, что отвѣтственность министровъ предъ парламентомъ установлена не вездѣ и въ конституціонныхъ государствахъ. Такъ въ Пруссіи, хотя ст. 61 конституціи и провозглашаетъ принципъ отвѣтственности министровъ предъ ландтагомъ, но въ виду того, что до сихъ поръ не изданъ предполагаемый конституціей особый законъ объ отвѣтственности министровъ, ландтагъ въ дѣйствительности не можетъ привлечь министровъ къ суду въ случаѣ противузаконныхъ ихъ дѣйствій.

Различіе неограниченной монархіи и конституціоннаго устройства сказывается также и на взаимномъ соотношеніи коллегіальныхъ и единоличныхъ органовъ управленія. Требованія подвижности и энергіи при сколько нибудь широко развитой государственной дѣятельности вездѣ приводятъ къ нѣкоторому преобладанію единоличныхъ органовъ надъ коллегіальными учрежденіями. Непосредственное завѣдываніе отдѣльными отраслями управленія, функціи т. н. активной администраціи для обезпеченія государственному управленію подвижности и энергіи приходится поручать единоличнымъ органамъ, и органы эти, министры, уже въ силу своей близости къ дѣламъ, въ силу того, что отъ нихъ зависимо непосредственное осуществленіе отдѣльныхъ задачъ управленія, естественно получаютъ нѣкоторый перевѣсъ вліянія надъ стоящими вдали отъ активной администраціи, отъ дѣлъ текущаго управленія членами

коллегіальныхъ учреждений. Вліяніе министровъ усиливается еще тѣмъ, что и рѣшенія коллегій исполняются все таки подъ ближайшимъ руководствомъ министровъ. Но степень этого неизбежнаго преобладанія министровъ надъ коллегіальными учреждениями управленія весьма различна и зависитъ между прочимъ отъ формы государственнаго устройства.

Въ государствахъ конституціонныхъ къ указаннымъ общимъ причинамъ естественной тенденціи къ преобладанію въ управленіи единоличныхъ органовъ надъ коллегіальными присоединяются еще нѣкоторыя особенныя причины, заключающіяся въ особенномъ положеніи министровъ. Отвѣтственный предъ парламентомъ совѣтникъ дѣлается болѣе самостоятельнымъ, независимымъ и потому самому получаетъ болѣе вѣсъ. Министръ конституціоннаго государства не только имѣетъ въ своемъ непосредственномъ заведованіи текущія дѣла управленія, но вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ представитель опредѣленной партіи, находится въ непосредственной связи съ теченіями общественной жизни, онъ силенъ не только тѣмъ, что онъ дѣлаетъ какъ органъ власти, но и тѣмъ, что онъ представляетъ собою, какъ членъ общества. За нимъ всегда стоитъ болѣе или менѣе сильная парламентская фракція, онъ всегда пользуется извѣстнымъ вліяніемъ на общественное мнѣніе. Такимъ образомъ получается двойное основаніе для преобладанія его надъ членами правительственныхъ совѣтовъ, одинаково чуждыхъ и текущихъ дѣлъ активнаго управленія, и жизненныхъ теченій политики. Къ этому присоединяется еще, что министры сами образуютъ совѣщаніе, не постановляющее, правда, формальныхъ рѣшеній по большинству голосовъ, но дающее все-таки совмѣстное обсужденіе всѣми министрами важнѣйшихъ вопросовъ управленія, причемъ значеніе голосовъ отдѣльныхъ министровъ не подчиняется механической операціи простого счета, а опредѣляется степенью ихъ вліянія въ парламентѣ, необходимостью удержать ихъ для прочности министерства въ его составѣ.

Таковы условія, приведшія во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ по совершенному заслоненію старыхъ правительственныхъ коллегій, тайныхъ или государственныхъ совѣтовъ, министрами. Такое рѣшительное преобладаніе единоличныхъ органовъ надъ коллегіальными при конституціонномъ строѣ не можетъ представлять опасности самовласти министровъ, произвольнаго осуществленія ими функціи власти, потому что они тамъ находятъ себѣ сдержку въ контролѣ парламента, предъ которымъ отвѣтственны, въ ревнивомъ надзорѣ за ихъ дѣятельностью борющихся между собой враждебныхъ парламентскихъ партій.

Если въ нѣкоторыхъ конституціонныхъ государствахъ и сохраняется на ряду съ министерствомъ, какъ особый органъ управленія тайный или государственный совѣтъ, то значеніе его или чисто формальное, или обусловливается осуществленіемъ имъ другихъ функцій кромѣ совѣщанія по дѣламъ управленія. Такъ въ Пруссіи существующій по закону государственный совѣтъ фактически не имѣетъ никакого значенія, несмотря на дѣлавшіяся въ послѣднее время попытки его оживить. Тайный совѣтъ королевы въ Англіи (*privy council*) въ составѣ общаго собранія созывается лишь для соблюденія простой формальности, такъ какъ нѣкоторые акты королевы должны имѣть форму повелѣній въ совѣтѣ (*order in council*). Но совѣту въ такихъ случаяхъ предъявляется уже готовое королевское повелѣніе и никакихъ сужденій въ совѣтѣ оно не вызываетъ. Дѣйствительное значеніе имѣетъ собственно только судебный комитетъ совѣта, представляющій изъ себя не правительственное совѣщательное учрежденіе, а высшую судебную инстанцію для дѣлъ, подвѣдомыхъ духовнымъ судамъ, суду адмиралтейства и колоніальнымъ судамъ¹⁾. Во Франціи и Италіи государственный совѣтъ главнымъ образомъ функціонируетъ, какъ высшая инстанція административнаго суда, постановляя въ этомъ качествѣ настоящія рѣшенія, а не подавая только мнѣнія. Подобнымъ же образомъ и въ Сербіи государственный совѣтъ главнымъ образомъ осуществляетъ судебныя функціи, разрѣшая дѣла административной юстиціи, дѣла дисциплинарныя, жалобы на неправильность выборовъ въ скупщину. Въ Швеціи и Вюртембергѣ государственный совѣтъ существуетъ только по имени, такъ какъ онъ сливается тамъ по своему составу съ министерствомъ. Въ Бельгіи вовсе нѣтъ государственнаго совѣта.

Въ монархіи неограниченной вопросъ о высшихъ совѣщательныхъ органахъ управленія ставится совершенно иначе, вслѣдствіе иного положенія тамъ министровъ. Развитие государственной дѣятельности приводитъ и въ неограниченной монархіи къ необходимости единоличныхъ органовъ, но недостатки единоличной организаціи, представляющей меньше коллегіальной гарантіи законности, не находятъ себѣ здѣсь противовѣса въ отвѣтственности министровъ предъ парламентомъ. Къ тому же министры неограниченной монархіи совершенно также, какъ и члены тайнаго или государственнаго совѣта, имѣютъ значеніе лишь по столько, по скольку пользуются довѣріемъ монарха. Они не служатъ представителями тѣхъ или другихъ политическихъ интересовъ, не опираются на поддержку партій; они только довѣренныя лица монарха, и по-

¹⁾ Gneist, Das englische Verwaltungsrecht, I, 1883, s. 187—208.

тому не могутъ быть самостоятельны. Предоставленіе разсмотрѣнія важнѣйшихъ вопросовъ управленія совѣщательному учрежденію въ неограниченной монархіи имѣетъ поэтому особенное значеніе. Коллегія, хотя бы составленная изъ членовъ по назначенію правительства и зависимыхъ отъ него, все-таки уже въ силу своего коллегіальнаго устройства, всегда представляетъ больше самостоятельности и свободы въ сужденіяхъ своихъ, чѣмъ единоличные зависимые органы. Въ правительственной коллегіи, куда естественно назначаются опытные и заслуженные должностныя лица, всегда окажутся представители различныхъ, послѣдовательно мѣнявшихся направленій правительственной политики. Ихъ участіе въ обсужденіи вопросовъ управленія создаетъ необходимый оплотъ противъ неизбѣжныхъ увлеченій министровъ, какъ представителей активной администраціи, запросами данной минуты. Коллегіальное обсужденіе представляетъ вмѣстѣ съ тѣмъ и больше обезпеченія законности. По этому едва ли можно признать желательнымъ и нормальнымъ въ неограниченной монархіи такое же преобладаніе министровъ, какое установилось въ конституціонныхъ государствахъ, какъ естественное послѣдствіе отвѣтственности министровъ предъ парламентомъ.

Вопросъ о взаимномъ соотношеніи министровъ и коллегіальныхъ учреждений и неудобства связанныя съ рѣшительнымъ преобладаніемъ единоличныхъ органовъ въ неограниченной монархіи обратили на себя вниманіе при самомъ учрежденіи у насъ министерствъ. Выразителемъ опасеній, вызванныхъ усиленіемъ единоличнаго начала, явился Трощинскій въ своей запискѣ «о неудобствахъ, происходящихъ отъ государственнаго управленія по формѣ единоличной, введенной закрытіемъ коллегій и отгѣною коллегіальнаго обряда и подтвержденной общимъ учрежденіемъ министерствъ 1810 и 1811 годовъ» ¹⁾. Сравнивъ между собою коллегіальную и единоличную организацію, Трощинскій приходитъ къ такому заключенію. «Доказавъ изложеніемъ физическаго и внутренняго политическаго положенія Россіи, что русскій народъ безгласенъ, и не можетъ противопоставить никакого противодѣйствія злоупотребленіямъ, что слѣдственно Государь Императоръ, какъ единственный, представитель и единственный покровитель своего народа, одинъ только обладаетъ возможностью устроить се противодѣйствіе и противоположивъ неудобства единоличнаго правленія выгодамъ управленія товарищественнаго, слѣдуетъ заключить, что управленіе наиболѣе приличное теперешнему положенію Россіи, есть управленіе

¹⁾ Сборникъ, Р. И. О. т. III, стр. 23 и слѣд.

товарищественное, подчиненное съ точностію предписаннымъ формамъ и сопровождаемое дѣятельнымъ надзоромъ за исполненіемъ закона» ¹⁾).

Однако на дѣлѣ значеніе министровъ все усиливалось въ ущербъ значенію сената, и хотя важнѣйшія дѣла управленія докладываются Государю Императору не иначе какъ по обсужденію ихъ въ совѣщательныхъ учрежденіяхъ, но министры являются все-таки главными органами, содѣйствующими монарху въ сферѣ управленія. Для обсужденія вопросовъ международной политики у насъ вовсе не существуетъ совѣщательнаго учрежденія, такъ что министръ иностранныхъ дѣлъ есть единственный органъ, содѣйствующій монарху въ этой сферѣ. Для обсужденія дѣлъ внутренняго управленія существуетъ у насъ нѣсколько высшихъ совѣщательныхъ учреждений: комитетъ министровъ, совѣтъ министровъ, военный совѣтъ, адмиралтействъ совѣтъ, опекунскій совѣтъ. Но во всѣхъ нихъ министрамъ принадлежитъ преобладающее вліяніе, такъ какъ они или составляютъ въ нихъ большинство членовъ или предсѣдательствуютъ. Подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя Императора министры и главноуправляющіе вмѣстѣ съ государственнымъ секретаремъ и особо назначенными къ тому Высочайшею властью лицами образуютъ совѣтъ министровъ. Подъ предсѣдательствомъ особо назначеннаго Высочайшею властью лица вмѣстѣ съ предсѣдателями департаментовъ государственнаго совѣта, главноуправляющимъ кодификаціоннымъ отдѣломъ и особо назначенными членами министры составляютъ комитетъ министровъ. Независимо отъ этого требующія Высочайшаго разрѣшенія дѣла военнаго управленія обсуждаются въ военномъ совѣтѣ подъ предсѣдательствомъ военнаго министра, дѣла морского вѣдомства—въ адмиралтействъ-совѣтѣ подъ предсѣдательствомъ главнаго начальника флота и морского вѣдомства; дѣла Вѣдомства Императрицы Маріи—въ опекунскомъ совѣтѣ подъ предсѣдательствомъ главнокомандующаго.

Обращаясь къ разсмотрѣнію отдѣльныхъ органовъ управленія, мы не остановимся здѣсь на министрахъ, такъ какъ они занимаютъ двойственное положеніе являясь частью органами верховнаго управленія, какъ учрежденія, чрезъ которыя на всѣ части управленія непосредственно дѣйствуетъ Верховная власть, частью органами подчиненнаго управленія, какъ учрежденія, обладающія самостоятельно рѣшительною властью. Для цѣльности изложенія и избѣжанія повтореній все ученіе о министерствахъ отнесено ко второму отдѣлу, посвященному управленію подчиненному.

¹⁾ Ibidem, стр. 58.

Изъ совѣщательныхъ учреждений мы рассмотримъ сначала имѣющія общее значеніе—комитетъ и совѣтъ министровъ—а затѣмъ спеціальныя совѣты по отдѣльнымъ отраслямъ управленія

§ 17. Комитетъ и совѣтъ министровъ ¹⁾.

Комитетъ министровъ возникъ вмѣстѣ съ первымъ учрежденіемъ министерствъ. При обсужденіи въ неофициальномъ комитетѣ, состоявшемъ изъ графа В. П. Кочубея, Н. Н. Новосильцева князя Черторыйскаго и графа П. А. Строганова, въ засѣданіяхъ 11 и 21 апрѣля 1802 г., представленнаго Новосильцевымъ проекта «о раздѣленіи министерства» ²⁾ возникъ вопросъ о способѣ доклада дѣлъ министрами Государю. Новосильцевъ полагалъ, что доклады министерскіе «долженствовали подвергаться обсужденію комитета, составленнаго изъ всѣхъ министровъ и, въ случаѣ несоблюденія сей формальности, каждый изъ нихъ имѣлъ право дѣлать отъ себя представленія по предмету доклада». Государь выразилъ сомнѣніе въ пользѣ такого порядка, но члены комитета отстаивали его, такъ какъ «всѣ отрасли управленія составляютъ какъ бы звенья цѣлаго; слѣдовательно всякое новое распоряженіе должно быть обсуждаемо совокупно всѣми лицами, участвующими въ управленіи, дабы дѣйствія одного изъ нихъ не мѣшали другому и чтобы всѣ части государственной администраціи были направлены къ общей цѣли. Мѣры сіи могли также предупредить, чтобы министры не вводили въ заблужденіе государя и, будучи связаны между собою взаимною отвѣтственностью, оставались въ точныхъ предѣлахъ своихъ обязанностей». Эти предположенія Новосильцева вошли и въ манифестъ 8 сентября 1802 года (П. С. З. № 20, 406). Въ ст. XI постановлено, что «каждый министръ, прежде поднесенія Намъ доклада, долженъ предварительно его предложить прочимъ министрамъ для надлежащаго соображенія со всѣми государственными частями, въ вѣдѣніи ихъ находящимися; въ случаѣ же нарушенія сего узаконяемаго Нами порядка всякій министръ имѣетъ право сдѣлать Намъ о томъ свое представленіе». Самое же названіе комитета упоминается только въ ст. XV. «Дѣла обыкновенныя трактуются въ комитетѣ, составленномъ единственно изъ министровъ;

¹⁾ Журналы комитета министровъ. Царствованіе императора Александра I т. I. 1888 г.; т. II. 1891 г. Коркуновъ, Комитетъ министровъ, какъ органъ надзора за земскими учрежденіями, Юридическая Лѣтопись. 1890 № 12.

²⁾ Богдановичъ, Исторія царствованія Александра I, т. I. Приложение, стр. 73.

для другихъ же, особенную важность въ себѣ содержащихъ, прочіе члены совѣта будутъ собираться одинъ разъ въ недѣлю». Следовательно, по справедливому замѣчанію Сперанскаго, «комитетъ не былъ ни мѣсто, ни особое установленіе—онъ былъ только особый образъ доклада» ¹⁾. Но съ теченіемъ времени это измѣнилось, особенно благодаря тому, что въ 1805 (П. С. З. № 21,896) и 1808 (П. С. З. № 23,262) году по случаю отсутствія государя комитету были предоставлены особыя полномочія. Затѣмъ 31 мая 1810 года состоялось Высочайшее повелѣніе о томъ, чтобы въ засѣданіяхъ комитета во всѣхъ важныхъ случаяхъ присутствовали председатели департаментовъ государственнаго совѣта и председательствовали государственный канцлеръ графъ Румянцевъ, бывшій тогда и председателемъ совѣта ²⁾. Комитетъ изъ формы только совокупнаго доклада министровъ превратился какъ бы въ особое присутственное мѣсто, хотя ни компетенція, ни власть его не были точно опредѣлены. Такое расширеніе значенія комитета вызывало неодобреніе съ самыхъ различныхъ сторонъ. Отрицательно относились къ комитету представители консервативнаго направленія того времени. Трощинскій, обсуждая «средства къ сокращенію и облегченію движенія дѣлъ» во главѣ «излишнихъ инстанцій, кои ни къ чему болѣе не служатъ, какъ только къ продолженію движенія дѣлъ» и поэтому «долженствуютъ быть закрытыми», ставить именно комитетъ министровъ ³⁾.

Въ томъ же отрицательномъ духѣ говорить о немъ и Карамзинъ «Правда министры составляли между собою комитетъ, ему надлежало одобрить всякое новое установленіе прежде нежели оно утверждалось монархомъ; но сей комитетъ не походить ли на совѣтъ 6 или 7 разноземцевъ, изъ коихъ всякій говорить особеннымъ языкомъ, не понимая другихъ? Министръ морскихъ силъ обязанъ ли разумѣть тонкости судебной науки или правила государственнаго хозяйства, торговли и проч.? Еще важнѣе то, что каждый изъ нихъ, имѣя нужду въ сговорчивости товарищей для своихъ особенныхъ выгодъ, самъ дѣлается сговорчивѣе» ⁴⁾. Но

¹⁾ Архивъ истор. и практ. свѣдѣній относ. до Россіи, 1839, кн. III, стр. 15.

²⁾ Журналы комитета министров. т. II. Обзорніе, стр. 8.

³⁾ Сборникъ Р. И. О. т. III, стр. 91.

⁴⁾ Записка о древней и новой Россіи, Русскій Архив., 1870 г. стр. 2886. Къ этому можно еще добавить указаніе на неизвѣстнаго автора «Проекта системы гражданскаго управленія», противника министерской системы. «Въ комитетѣ министровъ,—говоритъ онъ,—допущено еще большее (чѣмъ въ совѣтѣ) смѣшеніе всѣхъ разнородныхъ между собою предметовъ. Дѣла распорядительныя, законодательныя и судныя производятся въ ономъ безъ всякаго различія: все смѣшано въ однихъ рукахъ.—Отъ сего видѣли мы безиррациональную

точно также судить о комитетѣ самъ Сперанскій. По новому учрежденію министровъ 1811 г., составленному имъ, комитетъ предполагалось упразднить. Въ Наказѣ министрамъ 25 іюня 1811 г. (П. С. З. № 24, 686) постановлено тѣ самыя дѣла, которыя поступали въ комитетъ, вносить въ сенатъ, и о комитетѣ болѣе не упоминается. И послѣ возвращенія изъ ссылки Сперанскій сохранилъ это отрицательное отношеніе къ комитету. Въ Запискѣ, представленной имъ въ секретный комитетъ 6 декабря 1826 года¹⁾. «О государственныхъ установленіяхъ» говорится, что «комитетъ, бывший дотолѣ только совѣщаніемъ министровъ и по новому образованію (т.-е. 1811 г.) назначенный вовсе къ уничтоженію, въ сіе время содѣлался мѣстомъ присутственнымъ, гдѣ дѣла всякаго рода, и малыя и большія, и судебныя и правительственныя, рѣшались по голосамъ и голоса сіи издавались во всеобщее извѣстіе. Между тѣмъ, ни составъ сего мѣста, ни порядокъ, ни власть его, ни предѣлы, ни отношенія къ другимъ установленіямъ, не опредѣлены никакимъ гласнымъ учрежденіемъ». ²⁾ Очевидно убѣдившись доводами Сперанскаго, комитетъ 6 декабря призналъ «пользу и даже необходимость преобразовать комитетъ министровъ и соединить его съ 1-мъ департаментомъ сената» ³⁾.

По учрежденію министерствъ 1811 года предполагалось комитетъ упразднить. Но это рѣшеніе было принято не сразу. Напротивъ, изъ журналовъ комитета видно, что въ первоначальномъ проектѣ общаго министерскаго устава 1810 года предполагалось еще комитетъ сохранить. 14 сентября этого года комитету было объявлено Высочайшее повелѣніе о томъ, «чтобы часть выработаннаго, но еще не утвержденного въ законодательномъ порядкѣ, проекта «Общаго министерскаго устава», а именно глава объ отношеніяхъ министровъ къ министерскому комитету воспріяла свое дѣйствіе и чтобы гг. министры означенныя въ оной дѣла въ комитетъ представляли» ⁴⁾. Во всякомъ случаѣ упраздненіе комитета было обусловлено задуманнымъ тогда преобразованіемъ сената съ раздѣленіемъ его на сенатъ судебный и сенатъ правительственный, долженствовавшій замѣнить собою комитетъ ⁵⁾. Но преобразование

колеблемость въ мѣрахъ государственныхъ и единство управления терялось (Архив. истор. и практ. свѣд. 1859, т. III, стр. 55).

¹⁾ Сборникъ Р. И. О., т. LXXXIV, стр. 46, списка 1.

²⁾ Архивъ истор. и практ. свѣд., 1859, кн. III, стр. 45.

³⁾ Сборникъ Р. И. О. т. LXXIV, стр. 62.

⁴⁾ Журналы комитета т. II. Обзоріе, стр. 8. Проектъ этотъ не сохранился, а въ изданномъ въ 1811 г. учрежденіе министерствъ вовсе о комитетѣ не упоминается.

⁵⁾ Архив. истор. и практ. свѣд. 1859, кн. III, стр. 44.

сената не осуществилось, а между тѣмъ Сперанскій былъ удаленъ. Къ этому присоединились еще чрезвычайныя обстоятельства отечественной войны. Комитетъ, предназначавшійся къ упраздненію, не только не былъ уничтоженъ, но получилъ, напротивъ, болѣе определенное и прочное устройство.

20 марта 1812 года, предъ отбытіемъ въ армію, Александръ I утвердилъ первое учрежденіе комитета (П. С. З. № 25,043). Комитетъ получилъ особаго предсѣдателя и кромѣ того въ составъ Комитета были включены, какъ члены его *ex officio*, предсѣдатели департаментовъ государственнаго совѣта. Надо, впрочемъ, замѣтить, что уже 30 марта того же года князь Лопухинъ былъ назначенъ одновременно предсѣдателемъ всѣхъ четырехъ департаментовъ совѣта и такъ продолжалось до 1816 года.

Учрежденіе 1812 года никогда не подвергалось общему пересмотру и переработкѣ, хотя отдѣльными узаконеніями въ организацию комитета вносились съ теченіемъ времени довольно существенныя измѣненія. Поэтому и въ основѣ дѣйствующаго изданія учрежденія комитета 1886 года лежатъ все-таки учрежденія 1812 г.

Личный составъ Комитета складывается изъ предсѣдателя, членовъ по должности и членовъ по особому Высочайшему назначенію. Предсѣдатель назначается безсрочно Высочайшею властью. Первое время предсѣдательствовали въ Комитетѣ старшіе по чину министры. Лишь въ 1812 году назначенъ былъ особый предсѣдатель — графъ Салтыковъ. Въ 1816 году со смертію графа Салтыкова на его мѣсто былъ назначенъ предсѣдатель государственнаго совѣта князь Лопухинъ и такимъ образомъ установилось соединеніе въ одномъ лицѣ предсѣдательскаго званія въ двухъ важнѣйшихъ органахъ верховнаго управленія¹⁾. Такая практика сохранялась до 1865 года, когда на мѣсто князя Гагарина, бывшаго предсѣдателемъ въ Совѣтѣ и въ Комитетѣ, предсѣдателемъ Совѣта былъ назначенъ Великій Князь Константинъ Николаевичъ. Предсѣдательство въ Комитетѣ сохранено было тогда за княземъ Гагаринымъ²⁾. Съ тѣхъ поръ старый обычай измѣнился и въ настоящее время должности предсѣдателей Комитета и Совѣта не соединяются въ одномъ лицѣ³⁾, но предсѣдатель Совѣта назначается членомъ Комитета.

Членами Комитета по должности признаются предсѣдатели де-

¹⁾ Послѣ Лопухина предсѣдательствовали въ Комитетѣ князь Кочубей, графъ Новосильцевъ, князь Расильчиковъ, князь Чернышевъ, князь Орловъ, графъ Блудовъ.

²⁾ вмѣстѣ съ тѣмъ было постановлено, что въ случаѣ отсутствія Великаго Князя, князь Гагаринъ предсѣдательствуетъ и въ Совѣтѣ.

³⁾ Предсѣдателями Комитета послѣ Гагарина были графъ Игнатьевъ, графъ Валуйевъ, графъ Рейтернъ и Н. Х. Бунге.

партаментовъ Государственнаго Совѣта и министры, къ которымъ приравняются и въ этомъ отношеніи главноуправляющіе отдѣльными частями въ томъ числѣ и главноуправляющій кодификационнымъ отдѣломъ. Оберъ-прокуроръ св. Синода призывается лишь по дѣламъ вѣдомства св. Синода (ст. 17). Записки финляндскаго генераль-губернатора разсматриваются не иначе, какъ въ его присутствіи (ст. 46).

Хотя ст. 16 предусматриваетъ назначеніе и другихъ членовъ Комитета по особому Высочайшему назначенію, но на практикѣ это дѣлается очень рѣдко, такъ что по общему правилу Комитетъ состоитъ изъ однихъ только членовъ по должности. Слѣдуетъ только замѣтить, что съ царствованія императора Николая I установился обычай назначать членомъ Комитета наслѣдника престола, а съ прошлаго царствованія назначаются членами Комитета также и предсѣдатели Совѣта.

Такимъ образомъ въ общемъ составъ Комитета представляется двойственнымъ: онъ слагается изъ представителей активной администраціи (министровъ) и изъ наиболѣе вліятельныхъ членовъ Совѣта. Включеніе въ составъ Комитета предсѣдателей департамента Совѣта имѣетъ очень важное значеніе. Этимъ создается прежде всего извѣстный противовѣсъ возможной односторонности и возможныхъ увлеченій представителей активной администраціи. Кромѣ того, въ Комитетѣ необходимо присутствіе представителей законодательной коллегіи, такъ какъ этимъ путемъ можно хотя нѣсколько сдержать неизбѣжную наклонность такихъ учреждений, какъ Комитетъ Министровъ, распространять свою власть на вопросы собственно законодательнаго характера.

До судебной реформы Государственный Совѣтъ былъ не только законодательнымъ, но и высшимъ судебнымъ учрежденіемъ. Поэтому присутствіе предсѣдателей его департаментовъ могло обезпечить соблюденіе должной границы не только между дѣлами управленія и дѣлами законодательными, но также между дѣлами управленія и дѣлами судебными. Теперь это измѣнилось. Государственный Совѣтъ пересталъ быть высшей судебной инстанціей: это значеніе перешло къ кассационнымъ департаментамъ Сената. Поэтому казалось бы было вполне послѣдовательнымъ ввести въ составъ Комитета первоприсутствующихъ въ Сенатѣ, хотя бы первоприсутствующихъ двухъ общихъ собраній старыхъ департаментовъ и общаго собранія кассационныхъ. Компетенція Комитета соприкасается очень близко не только съ компетенціей Совѣта, но также и съ компетенціей Сената. Разграниченіе ихъ въ законѣ представляется очень неопредѣленнымъ. Тѣмъ болѣе необходимо предотвра-

тить смѣшеніе круга вѣдомства Комитета и Сената, включеніемъ въ составъ Комитета и представителей высшаго органа храненія законовъ. Къ тому же соотношеніе въ Комитетѣ представителей активной администраціи къ другимъ членомъ измѣнилось теперь въ смыслѣ рѣшительнаго преобладанія активной администраціи. Число департаментовъ Государственнаго Совѣта теперь уменьшилось. При Александрѣ I ихъ было четыре, и при Николаѣ I съ учрежденіемъ особаго департамента по дѣламъ Царства Польскаго даже пять; нынѣ же ихъ всего три. Число же министровъ не уменьшилось, а возросло.

Если сравнить составъ комитета съ соотвѣтствующими ему учрежденіями иностранныхъ государствъ, мы увидимъ, что ближе всего къ нему подходит вюртембергскій тайный совѣтъ, состоящій изъ всѣхъ министровъ и неопредѣленнаго числа совѣтниковъ по особому королевскому назначенію ¹⁾. Въ Швеціи въ государственномъ совѣтѣ рѣшительное преобладаніе принадлежитъ также министрамъ. Изъ общаго числа десяти членовъ совѣта только трое не министры. Но и тутъ по дѣламъ судебнымъ призываются съ правомъ голоса двое членовъ высшаго суда ²⁾. Но въ большинствѣ государствъ министрамъ, напротивъ, не дается преобладанія въ государственномъ совѣтѣ. Такъ въ Баваріи въ составъ совѣта входятъ, кромѣ министровъ, наслѣдникъ престола современи совершеннолѣтія и столько совѣтниковъ по особому королевскому назначенію, чтобы число ихъ по меньшей мѣрѣ равнялось числу министровъ ³⁾. Въ государствахъ романскихъ министры вовсе не преобладаютъ по числу въ совѣтѣ. Во Франціи государственный совѣтъ, правда, составляется подъ предсѣдательствомъ министра юстиціи, который тамъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ и хранитель печати. Но зато другіе министры имѣютъ въ совѣтѣ голосъ лишь по дѣламъ ихъ касающимся. Совѣтъ же состоитъ собственно изъ пяти предсѣдателей секцій, 26 ординарныхъ и 18 экстраординарныхъ совѣтниковъ по назначенію президента въ совѣтѣ министровъ. Особенность экстраординарныхъ совѣтниковъ въ томъ, что они избираются изъ лицъ, занимающихъ высшія административныя должности, не получаютъ особаго содержанія, имѣютъ голосъ только въ дѣлахъ, касающихся ихъ министерствъ и вмѣстѣ съ оставленіемъ ихъ главной должности теряютъ и званіе государственнаго совѣтника ⁴⁾. Въ Испаніи Consejo de Estado со-

¹⁾ Gaupp, Das Staatsrecht des Königreich Württemberg, 1884, s. 81.

²⁾ Aschehoug, Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen, s. 35.

³⁾ Seydel, Das Staatsrecht des Königreich Bayern, s. 247.

⁴⁾ Batbie, Precis du droit public, 1885, p. 55.

стоять изъ особаго предсѣдателя министровъ и 32 совѣтниковъ¹⁾. Въ Италіи²⁾ изъ предсѣдателя, четырехъ предсѣдателей секцій 32 совѣтниковъ, 8 референдаріевъ, докладывающихъ дѣла. Весьма своеобразенъ составъ государственнаго совѣта въ Сербіи по конституціи 1888 г. Онъ составляется изъ 16 членовъ, наполовину назначаемыхъ королемъ, наполовину избираемыхъ скупщиной, но притомъ такъ, что король назначаетъ изъ списка кандидатовъ, представляемыхъ ему въ двойномъ числѣ скупщиной, а скупщина избираетъ изъ кандидатовъ, представляемыхъ ей также въ двойномъ числѣ — королемъ. Функции членовъ совѣта пожизненны, но однако они могутъ быть отставлены, если прослужать не менѣе 40 лѣтъ или достигнуть 65 лѣтъ или одержимы болѣзнями, препятствующими отправленію службы. Въ совѣтъ могутъ быть назначены только сербы получившіе высшее образованіе и прослужившіе государству не менѣе 10 лѣтъ³⁾.

По своему составу Комитетъ, съ подавляющимъ въ немъ преобладаніемъ министровъ, напоминаетъ скорѣе кабинетъ въ парламентарныхъ государствахъ. Но тамъ министры занимаютъ совсѣмъ другое положеніе, чѣмъ у насъ: они отвѣтственны предъ парламентомъ, они солидарны между собой представители опредѣленныхъ парламентскихъ фракцій, безъ ихъ подписи никакое распоряженіе главы государства не можетъ имѣть силы. Кабинетъ или совѣтъ министровъ въ такихъ государствахъ есть неформальное, безъ постановленія рѣшеній по большинству голосовъ, совѣщаніе лицъ, руководящихъ внѣшней и внутренней политикой государства. И самые вопросы, тамъ обсуждаемые, важнѣйшіе политическіе вопросы, а не текущіе дѣла повседневнаго управленія. Въ абсолютной монархіи министры не могутъ имѣть подобнаго значенія. Наши министры только исполнители Высочайшей воли. Они не обладаютъ самостоятельностью и не образуютъ изъ себя солидарнаго министерства. Да и дѣла, подлежащіе разсмотрѣнію Комитета, не представляютъ выдающагося политическаго значенія. Въ большинствѣ эти дѣла именно повседневнаго управленія.

То обстоятельство, что наше законодательное учрежденіе носить такое названіе, которое обыкновенно присвоивается правительственнымъ совѣтамъ, послужило основаніемъ всѣмъ нашимъ излагателямъ государственнаго права признать, будто русскій государственный совѣтъ есть тоже, что государственные совѣты западныхъ

¹⁾ Compos, Das Staatsrecht des Königreich Spanien. 1889, s. 47.

²⁾ Brusa, Das Staatsrecht des Königreich Italien. 1892, s. 212.

³⁾ Constitution du royaume Serbie Belgrad, Imprimerie d'état, 1889, art. 141—144.

государствъ, т. е. совѣщательное учрежденіе по дѣламъ управленія. При такомъ взглядѣ комитетъ министровъ, очевидно, уже нельзя также признавать правительственнымъ совѣтомъ. Получается такое впечатлѣніе, какъ будто существованіе наряду съ государственнымъ совѣтомъ комитета министровъ есть аномалія, случайно возникшая изъ установленной въ 1802 году формы совокупнаго доклада министровъ. Такое отношеніе къ комитету ведетъ, какъ мы видимъ, свое начало, еще отъ Сперанскаго, и оно то повидимому мѣшало признать въ комитетѣ учрежденіе, аналогичное съ государственными совѣтами Запада и дать ему сообразную съ такимъ значеніемъ организацію. Учрежденіе 1812 года, явившееся какъ разъ въ то время, когда окончательно опредѣлилось съ удаленіемъ Сперанскаго, что нашъ государственный совѣтъ не найдетъ себѣ дополненія въ государственной думѣ и не сдѣлается государственнымъ совѣтомъ въ западно-европейскомъ смыслѣ, придало комитету такой составъ, что онъ пересталъ быть только совѣщаніемъ министровъ. Но шагъ, сдѣланный тогда въ этомъ направленіи, не былъ достаточно рѣшительнъ. За министрами сохранено слишкомъ большое преобладаніе въ комитетѣ, а между тѣмъ на этой полумѣрѣ дѣло и остановилось.

Едва ли подобный составъ комитета съ рѣшительнымъ преобладаніемъ въ немъ министровъ можно признать вполне соответствующимъ назначенію комитета. Министровъ и главноуправляющихъ, пользующихся правами министра, насчитывается теперь 14 членовъ; другихъ членовъ, считая съ предсѣдателемъ, не болѣе 7—8. Это преобладаніе министровъ усиливается еще тѣмъ, что министръ въ случаѣ невозможности для него быть въ комитетѣ, замѣняется его товарищемъ, другіе же члены никѣмъ замѣняемы быть не могутъ. Между тѣмъ, разъ положенія комитета восходятъ на Высочайшее утвержденіе и слѣдовательно, суть акты Верховной власти, а не министровъ, они требуютъ особенно спокойнаго и разносторонняго обсужденія. Министры, завѣдуя каждый отдѣльною отраслью, естественно склонны выше всего ставить интересы своего вѣдомства. Являясь представителями активнаго управленія, они находятся, такъ сказать, подъ давленіемъ запросовъ текущей государственной дѣятельности и потому не могутъ быть особенно отзывчивы къ потребностямъ данной минуты. Отвѣтственные органы исполнительной власти, они всегда стремятся къ выдѣленію себѣ возможной свободы дѣятельности, возможной полноты власти. Все это неизбѣжно, все это такъ и должно быть. Но потому-то власть министровъ и ограничена обязанностью вносить важнѣйшія административныя дѣла въ комитетъ, который долженъ сдерживать воз-

можныя увлеченія отдѣльныхъ министровъ. Высочайше утвержденныя положенія комитета суть акты Верховной власти. Они имѣютъ тоже значеніе какъ въ Пруссіи *Königliche Verordnungen*, въ Англіи *orders in Council*, во Франціи *décrets portant règlement d'administration publique*. Имъ не пристало быть выраженіемъ одностороннихъ интересовъ какого-нибудь отдѣльнаго вѣдомства или исключительныхъ требованій текущаго активнаго управленія, въ монархіи болѣе, чѣмъ гдѣ либо. Монархическая власть, живое воплощеніе государственной идеи, стоитъ выше всякихъ одностороннихъ или минутныхъ интересовъ. По этому въ высшемъ совѣщательномъ учрежденіи по дѣламъ управленія министры должны быть, конечно, членами, но едвали цѣлесообразно давать имъ рѣшительное преобладаніе. Имъ должны быть противопоставлены въ достаточномъ числѣ другія лица, не стоящія непосредственно у дѣлъ управленія, могущія поэтому относиться къ обсуждаемымъ вопросамъ спокойно и свободно, соображая ихъ съ общими и постоянными задачами государственной жизни, охраняя должную грань между управленіемъ съ одной стороны, законодательствомъ и судомъ—съ другой.

Что касается собственно устройства комитета, то оно очень несложно. Комитетъ функционируетъ только въ составѣ общаго присутствія своихъ членовъ и затѣмъ при немъ имѣется канцелярія, состоящая подъ начальствомъ управляющаго дѣлами комитета, изъ его помощника, начальниковъ отдѣленій и ихъ помощниковъ. Управляющій дѣлами, его помощникъ и начальники отдѣленій опредѣляются Высочайшею властью. (Учрежд. ком. ст. 66, 67, 69).

Въ 1861 году былъ учрежденъ совѣтъ министровъ для предварительнаго разсматриванія въ Высочайшемъ присутствіи 1) видовъ и предположеній къ устройству и усовершенствованію разныхъ частей, ввѣренныхъ каждому министру; 2) свѣдѣній о ходѣ работъ по устройству и усовершенствованію разныхъ частей; 3) первоначальныхъ предположеній о необходимости отмѣнить или замѣнить какой-либо изъ дѣйствующихъ законовъ; 4) мѣръ, требующихъ общаго содѣйствія разныхъ вѣдомствъ, кои по существу своему не подлежатъ разсмотрѣнію другихъ государственныхъ учреждений; 5) свѣдѣній о важнѣйшихъ распоряженіяхъ каждого министерства, требующихъ общаго соображенія, чтобы каждому министру были извѣстны главнѣйшія распоряженія другихъ, 6) заключеній особыхъ комиссій, учреждаемыхъ Высочайшею властью для разсмотрѣнія отчетовъ министровъ и 7) всѣхъ тѣхъ дѣлъ, кои по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ будутъ предложены совѣту.

(Учр. сов., ст. 2). Уже изъ этого перечисленія предметовъ вѣдѣнія совѣта министровъ видно, что компетенція его довольно неопредѣленная. А къ этому присоединяется еще, что всѣ дѣла вносятся въ него не иначе, какъ по особому каждый разъ Высочайшему разрѣшенію (ст. 3). Такимъ образомъ компетенція совѣта министровъ получаетъ совершенно факультативный характеръ.

Совѣтъ министровъ составляется подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя Императора изъ всѣхъ министровъ и главноуправляющихъ, пользующихся правомъ министровъ (ст. 4. и другихъ лицъ по непосредственному Высочайшему назначенію (ст. 5). При всѣхъ засѣданіяхъ совѣта присутствуетъ государственный секретарь для представленія по всѣмъ законодательнымъ вопросамъ свѣдѣній изъ дѣлъ государственнаго совѣта (ст. 6). Завѣдываніе дѣлами совѣта министровъ возлагается на управляющаго дѣлами комитета министровъ (ст. 7). Назначенныя Государемъ къ обсужденію въ совѣтѣ министровъ дѣла препровождаются къ завѣдывающему дѣлами за три дня до назначеннаго засѣданія (ст. 8). Дѣла докладываются въ совѣтѣ самими министрами и только въ случаѣ невозможности завѣдывающимъ дѣлами совѣта (ст. 10). Если Государю Императору благоугодно будетъ обратить дѣло къ ближайшему обсужденію внѣ Высочайшаго присутствія, то составляется особое совѣщательное собраніе или коммиссія изъ членовъ совѣта или лицъ особо назначенныхъ Государемъ и о результатахъ совѣщаній завѣдывающимъ представляется Государю краткая меморія (ст. 12). Высочайшія резолюціи по дѣламъ, разсмотрѣннымъ въ совѣтѣ министровъ, исполняются подлежащими министрами тѣмъ самымъ порядкомъ, коимъ исполняются Высочайшія повелѣнія, послѣдовавшія по личнымъ всеподданнѣйшимъ докладамъ (ст. 11). Но дѣла законодательныя по предварительному ихъ разсмотрѣнію въ совѣтѣ министровъ обязательно вносятся въ государственный совѣтъ (ст. 2, п. 3).

Совѣтъ министровъ учрежденъ для приданія дѣятельности отдѣльныхъ министровъ большаго единства и солидарности путемъ выработки подъ непосредственнымъ руководствомъ Государя общаго плана управленія и законодательныхъ работъ. Но такъ какъ онъ не имѣетъ ни обязательной компетенціи, ни опредѣленныхъ дней засѣданія, а всецѣло зависитъ въ своей дѣятельности отъ Высочайшей воли, то собственно говоря совѣтъ министровъ не образуетъ у насъ особаго государственнаго учрежденія, а представляетъ совершенно факультативную форму коллективно министерскаго доклада. Въ учрежденіи совѣта министровъ выразилась какъ бы попытка возредить комитетъ министровъ въ его первона-

чальной формѣ по учрежденію министерствъ 1802 года, когда онъ былъ только формой совокупнаго доклада.

Дѣятельность совѣта министровъ имѣетъ исключительно подготовительный характеръ. И удостоившіяся Высочайшаго одобренія заключенія совѣта могутъ имѣть своимъ послѣдствіемъ или устраненіе возбужденнаго вопроса, или передачу его на дальнѣйшее разсмотрѣніе подлежащихъ учреждений. Поэтому заключенія совѣта министровъ и не подлежатъ обнародованію.

§ 18. Компетенція и дѣлопроизводство комитета

Комитетъ министровъ, подобно государственному совѣту и совѣту министровъ, есть совѣщательное учрежденіе при монархѣ, не имѣющее собственной власти. По этому «никакое заключеніе комитета не приводится въ исполненіе до тѣхъ поръ, пока оно не разсмотрѣно Государемъ Императоромъ и не удостоено Высочайшаго утвержденія» (Учр. ком. мин., ст. 59). Но начало это примѣняется къ комитету не съ такою послѣдовательностью, какъ къ государственному совѣту и совѣту министровъ. Нѣкоторые дѣла, въ видѣ исключенія, предоставлено комитету рѣшать собственной властью. Первоначально кругъ этихъ дѣлъ былъ довольно широкъ. По учрежденію 1812 года всѣ текущія дѣла, къ которымъ тогда относились тѣ, «по коимъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ министерствъ или въ разрѣшеніи и исполненіи которыхъ министр встѣтитъ сомнѣніе», рѣшались собственной властью комитета. По учрежденіе 1812 г. было издано передъ отбытіемъ Государя въ армию, почему комитету и была присвоена особенная власть. Частыя отлучки Александра I изъ столицы и изъ Россіи вызывали и потомъ указы о предоставленіи комитету особой власти (П. С. З. №№ 26,392; 27,015; 27,901; 28,353; 29,123; 29,154; 29,581; 30,026; 30,314; 30,469). Заключающееся теперь въ ст. 59 учр. ком. правило, что всѣ положенія комитета представляются на Высочайшее утвержденіе повидимому установлено неопубликованной Высочайше утвержд. запиской предсѣдателя комитета министровъ 5 іюня 1827 года. По крайней мѣрѣ на нее только сдѣлана ссылка и въ учр. ком. въ Сводѣ 1832 г., и въ дѣйствующемъ изданіи 1886 г. По своду 1832 г. комитету предоставлено приводить въ исполненіе собственной властью единогласныя положенія: 1) по дѣламъ о раскольникахъ и 2) о назначеніи пенсій, развѣ предполагалось испросить какое-либо изъятіе изъ существующихъ законовъ (ст. 204). Въ Учрежд. ком. изд. 1842 года къ этому присоединились еще дѣла о совращенныхъ изъ православія (ст. 48): приговоры по этимъ дѣламъ уголовныхъ палатъ на основаніи П. К. М. 5 іюля 1838 г. (№ 11,390)

вносились начальниками губерній въ комитетъ. Въ учреж. ком. изд. 1857 г. къ дѣламъ, рѣшаемымъ комитетомъ собственною властью, отнесены только дѣла о пенсіяхъ. Такъ какъ сравнительно съ изданіемъ 1842 г. въ изданіи 1857 г. прибавилось подъ ст. 48 только одна новая ссылка на неопубликованный указъ 7 іюля 1853 г. о раскольникахъ, то въ немъ и надо видѣть основаніе исключенія дѣлъ о раскольникахъ изъ числа рѣшаемыхъ комитетомъ собственною властью. Судебные же приговоры по дѣламъ о совращеніи изъ православія теперь болѣе не представляются ни въ комитетъ, ни на Высочайшее усмотрѣніе.

Ст. 60 дѣйствующаго изданія Учрежд. ком. мин. 1886 г. говорить только, что изъ общаго правила о рѣшеніи дѣлъ не иначе какъ съ Высочайшаго утвержденія «исключаются только положенія о принятіи къ свѣдѣнію какихъ либо донесеній, а также по дѣламъ, окончательное рѣшеніе коихъ предоставлено самому комитету», не перечисляя этихъ дѣлъ. Какія же это дѣла? Подъ статьей приведены ссылки въ большинствѣ на необнародованныя Высочайшія повелѣнія. Только пять ссылокъ сдѣланы на указы, помѣщенные въ полномъ собраніи законовъ. Изъ нихъ первый указъ 10 авг. 1823 г. (№ 29,580) предписываетъ приводить въ исполненіе безъ Высочайшаго утвержденія положенія комитета по дѣламъ, которыя передаются министрамъ на предварительное соображеніе. П. К. М. 5 іюля 1838 г. (№ 11,390) относится къ вносившимся прежде въ комитетъ начальниками губерній приговорамъ уголовныхъ палатъ по дѣламъ о совращеніи изъ православія. Но дѣла эти теперь отошли изъ вѣдѣнія комитета. П. К. М. 15 апрѣля 1866 г. (№ 43,191) говоритъ собственно не о рѣшеніи дѣлъ самостоятелною властью комитета, а о предоставленіи рѣшенія дѣлъ, вносившихся прежде въ комитетъ, власти министровъ. Только П. К. М. 7 іюля 1867 г.¹⁾ и М. Г. С. 7 іюня 1872 года (№ 95,858) дѣйствительно предоставляютъ комитету собственною властью разрѣшать дѣла объ отклоненіи земскихъ ходатайствъ и о предварительномъ задержаніи и запрещеніи выпуска въ свѣтъ вредныхъ книгъ и изданій. Но кромѣ того, какъ это видно изъ приведенныхъ по ст. 60 Учр. ком. изд. 1886 г. ссылокъ, границы предоставленной комитету самостоятельной рѣшительной власти опредѣляются также положеніями комитета министровъ 19 ноября 1838 г. и 21 мая 1857 года. Назначеніе пенсій и единовременныхъ пособій, на основаніи общаго пенсіоннаго устава, кромѣ случаевъ, заслуживающихъ особеннаго Высочайшаго вниманія, предоставлено съ 1857 г. собственной власти министровъ.

¹⁾ Это П. К. М. напечатано въ П. С. З. за 1870 годъ, подъ № 44,814 а, но подъ ст. 60. учр. ком. не сдѣлано почему-то ссылки на П. С. З.

Съ другой стороны рѣшенію собственною властью комитета представлены: 1) примѣненіе правилъ, изданныхъ для одной части или вѣдомства, къ другимъ подобнымъ обстоятельствамъ того же или другого вѣдомства въ такихъ, однакожь, случаяхъ, когда по правиламъ тѣмъ на приведеніе оныхъ въ дѣйствіе не требуется каждый разъ особаго Высочайшаго разрѣшенія; 2) дозволеніе православнымъ церквамъ, монастырямъ и архіерейскимъ домамъ пріобрѣтать недвижимости; 3) дозволеніе церквамъ иностранныхъ исповѣданій принимать пожертвованія; 4) разсрочка съ процентами и безъ процентовъ разныхъ ссудъ, выданныхъ по случаю пожаровъ, неурожаяевъ и другихъ общественныхъ бѣдствій; 5) о присвоеніи классовъ должностямъ и разрядамъ по пенсіямъ и мундирамъ.

Дѣла, подлежащія вѣдѣнію комитета, законъ раздѣляетъ на двѣ группы: дѣла текущія и дѣла въ особенности подлежащія разсмотрѣнію комитета (ст. 23). По замѣчанію Градовскаго, дѣла текущія опредѣляются степенью власти, требуемой для ихъ разрѣшенія, дѣла въ особенности предоставленныя ихъ родомъ¹⁾. Къ дѣламъ текущимъ ст. 24 учр. ком. относитъ: 1) дѣла, по коимъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ министерствъ; 2) дѣла, въ разрѣшеніи и исполненіи коихъ министръ встрѣтитъ сомнѣніе и 3) дѣла, разрѣшеніе коихъ превышаетъ предѣлы власти, ввѣренной въ особенности каждому министру, и требующія Высочайшаго разрѣшенія. Изложеніе этой статьи даетъ основаніе предположить, что не всѣ дѣла текущія требуютъ для своего разрѣшенія дѣйствія Высочайшей власти, а только третья ихъ категория. И такъ дѣйствительно было по первоначальному учрежденію комитета 1812 года. Къ дѣламъ текущимъ въ немъ были отнесены только дѣла двухъ первыхъ категорій и всѣ текущія дѣла разрѣшались тогда собственною властью комитета по большинству голосовъ. Но въ царствованіе Николая I это измѣнилось. Уже въ сводѣ 1832 г. въ Учрежденіи министерствъ было постановлено, что въ комитетъ вносятся лишь тѣ текущія дѣла, для разрѣшенія которыхъ «законы и учрежденія недостаточны или когда по силѣ самыхъ сихъ законовъ и учреждений, предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія» (ст. 1648); дѣла же, разрѣшаемыя «по существующимъ законамъ и учрежденіямъ», вносятся въ сенатъ (ст. 1647). Эти постановленія воспроизведены безъ всякихъ измѣненій въ дѣйствующемъ изданіи учред. мин. въ ст. 208 и 209. Такимъ образомъ слѣдуетъ признать, что невозможность разрѣшенія силою существующихъ законовъ и необходимость Вы-

¹⁾ Начала, т. II, стр. 241.

сочайшаго разрѣшенія есть непремѣнное условіе внесенія текущихъ дѣлъ въ комитетъ.

Дѣла, въ особенности предоставленныя комитету, перечислены въ ст. 26 учр. ком. подъ 19 рубриками. Перечень этотъ однако не полонъ. Въ немъ опущены: 1) представленія объ увольненіи изъ подданства Россіи, 2) дѣла о дворянскихъ складкахъ 3) объ установленіи усиленной и чрезвычайной охраны; 4) утвержденіе списка должностей несомвѣстимыхъ съ участіемъ въ частныхъ промышленныхъ обществахъ (Св. Зак. т. III Уст. сл. ст. 528), 5) представленія министровъ о временномъ удаленіи чиновниковъ, назначаемыхъ Высочайшею властью (учр. мин. ст. 1348; 6) дѣла объ отмѣнѣ постановленій земскихъ собраній.

Въ общемъ дѣла, въ особенности предоставленныя комитету, могутъ быть сведены къ слѣдующимъ группамъ: 1) дѣла общаго спокойствія и безопасности, въ частности о запрещеніи выпуска въ свѣтъ вредныхъ изданій и о воспрещеніи сообществъ (пп. 1, 12, 13, 18), объ установленіи мѣръ исключительной охраны, объ установленіи нормальной таксы вознагражденія за убиваемый зачумленный гуртовой скотъ; 2) дѣла о народномъ продовольствіи (п. 1); 3) дѣла по устройству путей сообщенія: желѣзнодорожныя (разрѣшеніе построекъ и главныя мѣроположенія, если съ этимъ не связано установленіе расходовъ для государственнаго казначейства) и по признанію общеобязательными постановленій центральнаго сѣзда пароходчиковъ и судовладѣльцевъ (пп. 3 и 14); 4) дѣла объ учрежденіи акціонерныхъ компаній безъ предоставленія имъ привилегій (п. 2); 5) дѣла о пожертвованіяхъ, когда они заслуживаютъ особаго Высочайшаго вниманія или когда требуется измѣнить ихъ назначеніе (пп. 9, 16); 6) дѣла по охраненію православія, о расколѣ и о развитіи устава православнаго миссіонерскаго общества (пп. 8, 19); 10) дѣла служебныя: о назначеніи пенсій, о составленіи списка должностей, — освобождающихъ отъ призыва на службу изъ запаса и несомвѣстимыхъ со службой въ частныхъ обществахъ, временное удаленіе чиновниковъ, назначаемыхъ Высочайшею властью (пп. 6, 11.); 11) дѣла финансовыя: составленіе таксъ вознагражденія за лошадей, поставляемыхъ для войска на случай войны (ст. 25, п. 3), утвержденіи штатовъ установленій, учреждаемыхъ на опредѣленный срокъ, передача постороннимъ вѣдомствамъ и отводъ лицамъ казеннаго недвижимаго имущества (пп. 5, 10); 12) дѣла объ увольненіи изъ русскаго подданства. 13) записки финляндскаго генераль-губернатора о дѣлахъ великаго княжества, имѣющихъ близкую связь съ прочими частями имперіи (ст. 27); 14) дѣла по надзору за органами самоуправленія: установленіе

дворянскихъ складокъ, отклоненіе земскихъ ходатайствъ, отмѣна постановленій земскихъ соборъ (п. 15) и наконецъ 15) надзоръ за дѣятельностью губернаторовъ и губернскихъ правленій: выговоры губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ, опредѣленіе порядка представленія, срока и формы всеподданѣйшихъ отчетовъ губернаторовъ и, что особенно важно, обсужденіе мѣръ къ исполненію послѣдовавшихъ по этимъ отчетамъ Высочайшихъ замѣчаній (пп. 7 и 17).

Дѣла въ комитетъ поступаютъ или по представленіямъ министровъ, или по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ (ст. 30). На внесеніе министромъ дѣла въ комитетъ не требуется предварительное Высочайшее соизволеніе. Министры вносятъ дѣла въ формѣ подписанныхъ ими записокъ (ст. 31). Когда испрашиваемое разрѣшеніе должно быть облечено въ форму именнаго указа къ запискѣ прилагается и проектъ указа (ст. 36) Въ другихъ случаяхъ заключеніе министра въ запискѣ должно быть изложено такъ, чтобы въ случаѣ утвержденія оно прямо могло бы быть обращено въ исполненіе (ст. 37). Всѣ представленія доставляются управляющему дѣлами комитета (40) не позже какъ наканунѣ собранія; кромѣ тѣхъ дѣлъ, которыя не терпятъ ни малѣйшаго отлагательства (ст. 41) Дѣла къ слушанію въ комитетѣ готовятся въ канцеляріи начальниками отдѣленій подъ руководствомъ управляющаго дѣлами (ст. 83, 84.) Составленные такимъ образомъ доклады рассылаются до слушанія дѣла всѣмъ членамъ комитета въ печатныхъ запискахъ. Дѣла докладываются начальниками отдѣленій, но можетъ докладывать и самъ управляющій дѣлами, который всегда присутствуетъ при докладѣ и даетъ нужныя объясненія (ст. 86—88.) Руководство преніями принадлежитъ предсѣдателю комитета, пользующемуся такою же властью, какъ и предсѣдатель государственнаго совѣта (ст. 42—44). Въ журналъ вносятся мнѣнія большинства и сокращенно всѣ мнѣнія, которыя независимо отъ особыхъ мнѣній кто либо изъ членовъ записать пожелаетъ (ст. 47). Дѣла комитета представляются Государю въ подлинныхъ журналахъ (ст. 49, 54), за подписью всѣхъ тѣхъ членовъ, кои при слушаніи дѣла находились, а также и приглашенныхъ къ участію въ сужденіи дѣла постороннихъ лицъ (ст. 56) Состоявшіяся по нимъ Высочайшія повелѣнія излагаются въ формѣ Высочайше утвержденныхъ положеній комитета министровъ. Положенія комитета приводятся въ исполненіе подлежащими министрами, которымъ и сообщаются для этого выписки изъ журналовъ комитета, за подписью управляющаго дѣлами съ прописаніемъ всѣхъ разсужденій, происходившихъ въ комитетѣ (ст 61, 62).

Засѣданія комитета, функціонирующаго, какъ мы уже говорили, только въ составѣ общаго присутствія, происходятъ разъ въ недѣлю, по вторникамъ. Члены комитета и министры, и предсѣдатели департаментовъ государственнаго свѣта, всѣ люди очень занятые. По этому не можетъ не обратить на себя вниманіе отсутствіе при комитетѣ секцій, отдѣленій, комиссій, которыя бы предварительнымъ детальнымъ обсужденіемъ представленій министровъ могли бы подготовить ихъ къ докладу въ общемъ присутствіи комитета. Въ аналогичныхъ комитету учрежденій запада вездѣ имѣются такія комиссіи или секціи. Такъ въ Швеціи дѣла, предварительно доклада ихъ въ общемъ присутствіи совѣта, обсуждаются въ комиссіи, составленной изъ лицъ наиболѣе заинтересованныхъ въ дѣлѣ и наиболѣе компетентныхъ. Во Франціи государственный совѣтъ, кромѣ общаго собранія, имѣетъ еще пять секцій, въ Италіи и Испаніи—четыре.

Возможность для комитета обойтись съ однимъ общимъ присутствіемъ объясняется тѣмъ, что дѣла подготовляются и докладываются въ немъ чинами канцеляріи. Но это, конечно, приводитъ, еще къ большому, чѣмъ въ государственномъ совѣтѣ, преобладанію канцеляріи. Между тѣмъ дѣла, подлежащія обсужденію комитета, представляются крайне разнообразными и многія изъ нихъ требуютъ часто техническихъ свѣдѣній или знакомства съ особенными мѣстными условіями. По этому неудобства, связанныя съ отсутствіемъ въ комитетѣ специальныхъ секцій съ соотвѣтствующимъ составомъ не могли не ощущаться на практикѣ. Потребности все расширяющагося государственнаго управленія привели уже отчасти къ восполненію этого недостатка, правда въ своеобразной, какъ бы скрытой формѣ. Къ вѣдѣнію комитета отнесены, между прочимъ, желѣзнодорожныя дѣла, которыя такъ сложны, требуютъ столько специальныхъ знаній, и вмѣстѣ съ тѣмъ имѣютъ такое значеніе для всего народнаго хозяйства, что обсужденіе ихъ прямо въ общемъ присутствіи комитета не могло не оказаться неудовлетворяющимъ цѣли. И вотъ съ самого возникновенія у насъ желѣзнодорожнаго дѣла организуются особые желѣзнодорожные комитеты. сначала для обсужденія проектовъ постройки отдѣльных желѣзныхъ дорогъ, затѣмъ общіе желѣзнодорожные комитеты. Въ 1852 году образуется комитетъ для разсмотрѣнія предположеній о сооруженіи желѣзныхъ дорогъ, въ 1856 году переименованный въ главный комитетъ желѣзныхъ дорогъ. Затѣмъ 18 декабря 1858 года былъ учрежденъ комитетъ желѣзныхъ дорогъ, закрытый 29 января 1874 года, но и послѣ этого члены его призывались въ комитетъ министровъ для участія въ обсужденіи желѣзнодорожныхъ дѣлъ

въ 1874—1878 годахъ. Комиссией подъ предѣлательствомъ графа Баранова, выработавшей дѣйствующій теперь Уставъ россійскихъ желѣзныхъ дорогъ, предложено было образованіе особаго высшаго желѣзнодорожнаго совѣта, совершенно независимаго отъ министерства путей сообщенія. Но въ государственномъ совѣтѣ это предположеніе встрѣтило возраженія и, какъ результатъ компромисса, явилось образованіе въ 1885 г. совѣта по желѣзнодорожнымъ дѣламъ подъ предѣлательствомъ министра путей сообщенія, но съ представителями отъ другихъ вѣдомствъ и съ переносомъ дѣлъ въ случаѣ разногласія на разсмотрѣніе комитета министровъ. Совѣтъ этотъ имѣетъ значеніе «учрежденія междуминистерскаго», какъ на это прямо указано въ журналѣ соединенныхъ департаментовъ¹⁾. Такимъ образомъ совѣтъ этотъ является въ сущности секціей комитета министровъ, состоящей только при министерствѣ путей сообщенія. Разъ практически былъ проложенъ путь къ устраненію неудобствъ, проистекающихъ отъ неимѣнія въ комитетѣ специальныхъ секцій, жизнь не замедлила воспользоваться имъ и для другихъ дѣлъ. Всего черезъ четыре года по учрежденіи желѣзнодорожнаго совѣта организуется совершенно аналогичный совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ уже при министерствѣ финансовъ, но съ точно такимъ же «междуминистерскимъ» характеромъ и ставится въ совершенно такое же отношеніе къ комитету министровъ. Этимъ лучше всего доказывается практическая потребность въ подобныхъ «междуминистерскихъ» совѣтахъ, подчиненныхъ, собственно говоря, комитету министровъ.

§ 19. Специальные совѣты

Кромѣ комитета и совѣта министровъ, содѣйствующихъ монарху въ осуществленіи его правительственныхъ функций по всѣмъ отраслямъ управленія, у насъ существуютъ еще по отдѣльнымъ вѣдомствамъ specialныя совѣщательныя учрежденія, положенія которыхъ также представляются непосредственно на Высочайшее утвержденіе. Таковы военный совѣтъ, адмиралтействъ совѣты и опекунскій совѣтъ.

Существованіе особыхъ совѣщательныхъ учрежденій верховнаго управленія по военному и морскому вѣдомству объясняется тѣмъ обособленнымъ положеніемъ, какое занимаютъ въ государствѣ вооруженныя силы, а также непосредственною ея подчиненія верховной власти. Къ тому же учрежденія, заведующія войсками и флотомъ, всегда занимали особенныя положенія. Такъ еще военная

¹⁾ Общій уставъ рос. жел. дорогъ съ изложеніемъ бывшихъ при разсмотрѣніи онаго въ государственномъ совѣтѣ сужденій, 1886, стр. 168.

и адмиралтейская коллегія вмѣстѣ съ коллегіей иностранныхъ дѣлъ составляли три первыя, государственныя коллегіи, пользовавшіяся привилегированнымъ положеніемъ. При учрежденіи министерствъ эти три первыя коллегіи не были упразднены, а военная и адмиралтействъ коллегіи и теперь въ сущности продолжаютъ существовать въ формѣ соотвѣствующихъ совѣтовъ.

При преобразованіи министерствъ въ 1811 году было предпринято «предметы и принадлежности военного министерства оставить въ тѣхъ же предѣлахъ, какіе манифестомъ 1802 года были установлены (П. С. З. № 24,307.) Но въ 1812 году 27 января было издано новое учрежденіе военного министерства (П. С. З. № 24971), причемъ въ составѣ его былъ образованъ совѣтъ министра на общемъ основаніи. Только 20 февраля того же года (П. С. З. № 25008) «соединенію департаментовъ», т.-е. тому же совѣту повелено именоваться военной коллегіей. Название это однако сохранялось не долго. Когда въ 1816 году (П. С. З. № 26,021) было преобразовано военное управленіе съ подчиненіемъ военного министра начальнику главнаго штаба и ограниченіемъ его вѣдѣнія одною хозяйственною частью, оставленный при немъ совѣтъ названъ совѣтомъ министра (§ 23). Въ настоящее время онъ получилъ названіе военного совѣта. Организція его опредѣляется положеніемъ о военномъ министерствѣ 1869 года.

Военный совѣтъ есть высшее подчиняющееся непосредственно Верховной власти учрежденіе: а) для обсужденія всѣхъ возникающихъ по военно-сухопутному вѣдомству законодательныхъ дѣлъ, кромѣ части военно-судной; б) для разсмотрѣнія и рѣшенія важнѣйшихъ хозяйственныхъ дѣлъ и в) для обсужденія важнѣйшихъ вопросовъ по состоянію войскъ и военныхъ заведеній. (Пол. воен. мин. ст. 56, 57.) Военный совѣтъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ военного министра, изъ членовъ по непосредственному Высочайшему назначенію (ст. 58). Онъ дѣйствуетъ въ составѣ общаго собранія и частныхъ присутствій, состоящихъ изъ предсѣдательствующаго и не менѣе пяти членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью изъ общаго числа членовъ совѣта срокомъ на одинъ годъ. Кромѣ того, для предварительнаго разсмотрѣнія дѣлъ, требующихъ особыхъ соображеній, могутъ быть составляемы, по распоряженію предсѣдателя, особыя совѣщательныя комиссіи. Дѣлами военного совѣта управляетъ начальникъ канцеляріи военного министерства, присутствующій обязательно въ общихъ собраніяхъ; въ частныхъ же присутствіяхъ онъ можетъ замѣнить себя своимъ помощникомъ (ст. 59—64) Quorum общаго собранія—пять членовъ, а частныхъ присутствій—три, не считая предсѣдателя (ст. 92.)

Дѣла докладываются дѣлопроизводителями канцелярій военного министерства и юрисъ-консультамъ.

Изъ дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію военного совѣта, непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе представляются военнымъ министромъ: 1) дѣла, которыя превышаютъ собственную власть военного совѣта и относятся собственно до военного вѣдомства, не имѣя никакой связи съ прочими частями государственнаго управления или когда и входятъ въ составъ какого-либо общаго государственнаго управления, но относятся исключительно до части искусственной или технической (ст. 79); 2) дѣла, связанныя съ испрошеніемъ новыхъ кредитовъ (ст. 72); 3) всѣ вообще дѣла, по коимъ въ совѣтѣ послѣдуетъ совершенное разногласіе въ мнѣніяхъ. Кромѣ того, до Высочайшаго свѣдѣнія доводятся всѣ заключенія военного совѣта по представленіямъ главнокомандующихъ, когда представленія эти признаются неподлежащими удовлетворенію. Въ такомъ случаѣ дѣло можетъ быть по Высочайшему повелѣнію предложено вторичному разсмотрѣнію совѣта (ст. 79). Дѣла, же связанныя съ открытіемъ новыхъ кредитовъ, или имѣющія связь съ другими частями управления и всѣ вообще законодательныя дѣла по гражданскому управленію казачьихъ войскъ вносятся по принадлежности въ государственный совѣтъ или въ комитетъ министровъ. На внесеніе дѣла изъ военного совѣта въ государственный совѣтъ испрашивается предварительно Высочайшее соизволеніе (ст. 80, 81).

Адмиралтействъ-коллегія сохранялась дольше Военной и была окончательно закрыта лишь въ 1828 году (П. С. З. № 1722). Организациа замѣнившая ее адмиралтействъ-совѣта опредѣляется теперь положеніемъ объ управленіи морскимъ вѣдомствомъ 3 іюля 1885 года.

Адмиралтействъ-совѣтъ ¹⁾ состоитъ кромѣ предсѣдателя (главнаго начальника флота и морского вѣдомства) и вице-предсѣдателя (управляющаго морскимъ министерствомъ), изъ неопредѣленнаго числа членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью. Никакихъ условий для назначенія членовъ въ законѣ не установлено. Вѣдѣнію адмиралтействъ—совѣта подлежатъ 1) предварительное обсужденіе проектовъ новыхъ законовъ и штатовъ по морскому вѣдомству, за исключеніемъ тѣхъ, которые касаются военно-морского судебного вѣдомства; 2) проекты новыхъ постановленій по технической и строевой частямъ и проекты наказовъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ, за исключеніемъ наказовъ по судебной части; 3) дѣла о морскихъ призахъ и репризахъ; 4) дѣла хозяйственныя и 5) дѣла

¹⁾ Сводъ морскихъ постановленій, книга I, изд. 1886 г.

предлагаемыя сужденію совѣта главнымъ начальникомъ флота или управляющимъ морскимъ министерствомъ.

Отношеніе адмиралтействъ-совѣта къ государственному совѣту опредѣляется ст. 50, прим. 2, Осн. Закон. (Прод. 1886 г.), содержащей въ себѣ ссылки на ст. 10, стараго отмѣннаго въ 1885 г. временнаго положенія объ управленіи морскимъ вѣдомствомъ 18 іюня 1867 г. и на необнародованное вовсе мнѣніе Государственнаго Совѣта 20 апрѣля 1882 года о мѣрахъ къ уравниванію государственныхъ доходовъ съ расходами и къ ограниченію сверхсметныхъ расходовъ. Дѣйствіе ст. 10 Положенія 18 іюня 1867 г. сохранено въ силу спеціальнаго о томъ постановленія п. VIII М. Г. С. 5 іюня 1885 г. ввиду несостоявшагося соглашенія объ установленіи постояннаго по этому предмету правила. Означенная ст. 10 Положенія 1867 г. постановляетъ, что проекты новыхъ законовъ и штатовъ, а также всякихъ въ нихъ дополненій и измѣненій по разсмотрѣніи оныхъ въ адмиралтействъ-совѣтѣ, вносятся въ законодательномъ порядкѣ въ Государственный Совѣтъ, проекты новыхъ постановленій по технической и строевой части представляются на Высочайшее утвержденіе по всеподданнѣйшимъ докладамъ съ мнѣніемъ адмиралтействъ-совѣта». Въ неопубликованномъ же М. Г. С. 20 апрѣля 1882 г. въ п. VI объявлена, къ неуклонному руководству, Высочайшая воля о томъ, чтобы всѣ безъ исключенія вѣдомства не входили съ представленіями къ Государю Императору о приведеніи въ исполненіе требующихъ новаго расхода мѣропріятій или измѣненій въ дѣйствующихъ постановленіяхъ и штатахъ, не испросивъ на то, установленнымъ порядкомъ, новаго кредита ¹⁾. Къ этому надо прибавить, хотя о томъ и не упомянуто въ ст. 50, прим. 2 Осн. Зак., что въ государственный совѣтъ не поступаютъ также изъ адмиралтействъ-совѣта проекты новыхъ наказовъ учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ морского вѣдомства, какъ это явствуетъ изъ п. VII М. Г. С. 3 іюня 1885 г.

Такимъ образомъ, отношенія адмиралтействъ-совѣта къ государственному совѣту опредѣляются тѣмъ общимъ началомъ, что на Высочайшее утвержденіе непосредственно изъ адмиралтействъ-совѣта могутъ быть подносимы не законопроекты, а лишь проекты постановленій по технической и строевой частямъ и наказовъ учрежденіямъ морского вѣдомства, если притомъ исполненіе ихъ не требуетъ новыхъ расходовъ. Проекты же законовъ, и проекты такихъ постановленій и наказовъ, исполненіе которыхъ требуетъ новыхъ расходовъ должны быть направляемы въ государственный совѣтъ.

Для дѣйствительности засѣданія адмиралтействъ-совѣта доста-

¹⁾ Отчетъ по Государственному Совѣту, за 1885 г. Спб. 1887, стр. 120.

точно присутствіе трехъ членовъ включая и предсѣдательствующаго. Дѣла докладываются въ немъ дѣлопроизводителями подлежащихъ управленій въ присутствіи начальниковъ этихъ управленій. Рѣшенія постановляются по большинству голосовъ. Въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну, голосъ предсѣдательствующаго даетъ перевѣсъ. Дѣлопроизводство возлагается на канцелярію морского министерства.

Опекунскіе совѣты (ихъ прежде было два, въ Москвѣ и Петербургѣ) первоначально были императрицей Екатериною II учреждены для завѣдыванія собственно воспитательными домами, и въ вѣдомствѣ императрицы Маріи имѣлось еще другое высшее совѣщательное учрежденіе—главный совѣтъ женскихъ учебныхъ заведеній. Но въ 1873 году совершилось преобразование, въ силу котораго образованъ одинъ опекунскій совѣтъ, какъ высшее совѣщательное учрежденіе по всемъ дѣламъ вѣдомства. По опредѣленію дѣйствующаго устава, опекунскій совѣтъ есть высшее государственное учрежденіе для разсмотрѣнія дѣлъ, относящихся къ управленію вѣдомствомъ Императрицы Маріи и состоящее, что придаетъ ему совершенно особое положеніе, «подъ непосредственными Высочайшими Ихъ Императорскихъ Величествъ повелѣніями» (Уставъ опекунскаго совѣта 11 дек. 1873 г., § 1 и 2). Такимъ образомъ, опекунскій совѣтъ можетъ получать Высочайшія повелѣнія не только отъ Государя Императора, но также и отъ Государыни Императрицы. Эта особенность объясняется тѣмъ, что дѣла управленія вѣдомствомъ Императрицы Маріи не суть въ собственномъ смыслѣ дѣла государственнаго управленія, а скорѣе дѣла царской благотворительности.

Опекунскій совѣтъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго вѣдомствомъ, изъ неопредѣленнаго числа почетныхъ опекуновъ, назначаемыхъ Высочайшею властью именными указами опекунскому совѣту (§ 7). Опекунскій совѣтъ дѣйствуетъ въ составѣ двухъ присутствій—петербургскаго и московскаго. Но присутствія эти не образуютъ постоянныхъ секцій съ опредѣленнымъ составомъ. Напротивъ, составъ ихъ опредѣляется только фактическимъ нахожденіемъ почетныхъ опекуновъ въ Петербургѣ и въ Москвѣ, такъ что даже временно находящійся въ Москвѣ почетный опекунъ можетъ присутствовать въ московскомъ присутствіи съ правомъ голоса (§§ 7, 20). Въ небытность главноуправляющаго въ Москвѣ, въ московскомъ присутствіи вмѣсто него предсѣдательствуетъ одинъ изъ почетныхъ опекуновъ по Высочайшему назначенію (§ 10). Для разсмотрѣнія дѣлъ, требующихъ общаго обоихъ присутствій соображенія, учреждаются по сношенію пред-

сѣдателя совѣта, съ московскимъ присутствіемъ соединенныя засѣданія (§ 10). Для предварительнаго разсмотрѣнія дѣлъ, требующихъ соображеній, могутъ быть совѣтомъ составляемы особыя совѣщательныя комиссіи не менѣе какъ изъ 3 членовъ, избираемые каждый разъ совѣтомъ по предложенію предсѣдателя изъ почетныхъ опекуновъ (§ 11). Особой канцеляріи при опекунскомъ совѣтѣ нѣтъ, а дѣла «заготавливаются» въ подлежащихъ экспедиціяхъ собственной канцеляріи по Вѣдомству Императрицы Маріи и докладываются старшими чиновниками этой канцеляріи (§§ 14, 38).

На Высочайшее усмотрѣніе въ видѣ особыхъ «докладныхъ статей», соотвѣствующихъ меморіямъ государственнаго совѣта (§ 52) представляются: 1) дѣла, превышающія собственную власть опекунскаго совѣта; 2) всѣ вообще дѣла, по которымъ въ совѣтѣ послѣдуетъ совершенное разногласіе въ мнѣніяхъ; и 3) предположенія по устройству учебной и воспитательной частямъ, дѣла о назначеніи пенсій и дѣла вносимыя въ совѣтъ по усмотрѣнію главноуправляющаго, когда по особой важности дѣла этихъ трехъ категорій потребуютъ Монаршаго одобренія (§§ 27, 28).

Дѣла, связанныя съ установленіемъ новыхъ расходовъ для государственнаго казначейства или касающіяся другихъ вѣдомствъ, вносятся изъ опекунскаго совѣта, по принадлежности, въ государственный совѣтъ или въ комитетъ министровъ, но во всякомъ случаѣ не иначе, какъ съ предварительнаго Высочайшаго соизволенія (§ 28).

§ 20. Секретаріатъ монарха.

Кромѣ совѣщательныхъ учрежденій и министровъ, для непосредственнаго содѣйствія монарху въ его дѣятельности состоятъ еще чисто исполнительныя учрежденія—канцелярія и дворъ. Учрежденія эти смотря, по широтѣ круга непосредственной дѣятельности монарха, принимаютъ весьма различное развитіе. У насъ въ Россіи, какъ въ монархіи неограниченной, они имѣютъ сравнительно очень большое значеніе и развились въ цѣлую, довольно сложную систему учрежденій.

Кромѣ собственно личной канцеляріи Государя, у насъ имѣется еще императорская главная квартира и особенная канцелярія по учрежденіямъ вѣдомства Императрицы Маріи.

Первоначально собственная канцелярія Государя называлась кабинетомъ. Такъ было при Петрѣ I. Но еще при Петрѣ II (П. С. З. № 4,966) кабинету была подчинена собственная вотчинная канцелярія и дѣла по завѣдыванію имуществомъ императорскимъ, особенно горными заводами съ царствованія Елизаветы Петровны

получаютъ въ дѣятельности кабинета все большее и большее преобладаніе и наконецъ въ царствованіе Екатерины II (П. С. З. № 16,415) дѣлаются единственнымъ предметомъ его вѣдѣнія¹⁾, что и вызвало образованіе особой отъ кабинета собственной канцеляріи.

Существующая въ настоящее время Собственная Его Величества канцелярія учреждена въ 1812 году²⁾. Но еще ираньше существовала особенная канцелярія Государя и въ царствованіи Павла I она пользовалась по свидѣтельству Трощинскаго весьма большимъ вліяніемъ. «Наблюденіе за исполненіемъ законовъ производилось двоякимъ образомъ: во-первыхъ, генераль-прокуроромъ; во-вторыхъ, самимъ Его Императорскимъ Величествомъ, при которомъ на сей конецъ находилась особенная канцелярія. Въ сію канцелярію стекались: 1) всѣ дѣла, кои заслуживали особеннаго Высочайшаго вниманія; 2) всѣ меморіи правительствующаго сената, входившія къ Государю Императору посредствомъ генераль-прокурора, и 3) всѣ прошенія и жалобы на верховныя правительственныя мѣста и лица. Государственный чиновникъ, управлявшій сею канцеляріею, и былъ дѣйствительнымъ министромъ Его Императорскаго Величества по всѣмъ дѣламъ государственнаго управленія»³⁾. Съ учрежденіемъ въ 1802 г. министерствъ канцелярія эта была, повидимому, закрыта и вновь учреждена лишь въ виду чрезвычайныхъ обстоятельствъ отечественной войны.

Особенное развитіе Собственная канцелярія получила въ царствованіе Николая I, когда было образовано шесть отдѣленій канцеляріи, имѣвшихъ совершенно самостоятельное положеніе и по значенію своему равнявшихся съ министерствами. Въ 1826 году были образованы второе и третье отдѣленія. Второе (П. С. З. № 114), для работъ по составленію Свода Законовъ, взамѣнъ упраздненной тогда комиссіи составленія законовъ. Третье (П. С. З. № 449), преобразованное изъ особенной канцеляріи министра внутреннихъ дѣлъ, для завѣдыванія государственной полиціей. Въ 1828 г. (П. С. З. № 2,381) Благотворительныя и учебныя заведенія, находившіяся въ вѣдѣніи Императрицы Маріи Ѳеодоровны, супруги Павла I,

¹⁾ Впрочемъ, Екатерина II учредила при кабинетѣ географическій департаментъ для составленія картъ (П. С. З. № 16,455) переведенный Павломъ I въ вѣдѣніе Экспедиціи государственнаго хозяйства (П. С. З. № 17,886).

²⁾ Сборникъ историческихъ матеріаловъ, извлеченныхъ изъ архива Собственной канцеляріи. В. I. 1876, стр. III. Въ Сборникѣ однако нѣтъ указа объ учрежденіи канцеляріи, нѣтъ его и въ Полномъ Собраніи Законовъ. Екатерина I учредила собственную вотчинную канцелярію (П. С. З. № 4314), закрытую въ 1765 году (П. С. З. № 13,403).

³⁾ Сборникъ Р. И. О., т. III, стр. 27.

были переданы въ завѣдываніе особо учрежденнаго для того четвертаго отдѣленія. Пятое отдѣленіе, открытое въ 1836 г. (П. С. З. № 9,119), вѣдало временно государственными крестьянами; шестое, учрежденное въ 1838 г. (П. С. З. № 16,008), устройствомъ гражданского управленія на Кавказѣ. Пятое и шестое отдѣленія были временныя и упразднены еще при Николаѣ I, пятое съ учрежденіемъ министерства государственныхъ имуществъ, шестое—въ 1845 (П. С. З. № 18,702). Но кромѣ того въ 1846 году при первомъ отдѣленіи образованъ былъ особый департаментъ инспекторской части гражданского вѣдомства для завѣдыванія личнымъ составомъ гражданскихъ чиновъ (П. С. З. № 20,401), упраздненный въ 1857 г., когда дѣла его переданы въ департаментъ герольдіи.

Съ 1880 года началось постепенно сокращеніе отдѣленій Собственной канцеляріи. Въ этомъ году бывшее третье отдѣленіе присоединено къ министерству внутреннихъ дѣлъ. Затѣмъ второе отдѣленіе въ 1882 году преобразовано въ кодификаціонный отдѣлъ при государственномъ совѣтѣ. Такимъ образомъ, остались только два отдѣленія, первое и четвертое. Но они образуютъ теперь двѣ совершенно самостоятельныя канцеляріи. Бывшее первое отдѣленіе образовало собственную Е. И. В. канцелярію, бывшее четвертое — собственную Е. И. В. канцелярію по учрежденіямъ вѣдомства Императрицы Маріи.

Собственная канцелярія выполняетъ теперь функціи собственно личной канцеляріи Императора. Къ вѣдѣнію ея относятся довольно разнообразныя дѣла, какъ, напримѣръ, исполненіе получаемыхъ отъ Государя Императора повелѣній и порученій, изготовленіе Высочайшихъ указовъ, рескриптовъ, приказовъ, грамотъ; представленіе Государю донесеній начальниковъ губерній и ходатайствъ благотворительныхъ и общепользныхъ учреждений, не состоящихъ въ прямомъ вѣдѣніи министерствъ и главныхъ управленій; рассмотрѣніе вѣдомостей о неисполненныхъ Высочайшихъ указахъ¹⁾.

При Собственной канцелярії состоитъ комитетъ призрѣнія заслуженныхъ гражданскихъ чиновниковъ, учрежденный въ 1822 году (П. С. З. № 29,326) и присоединенный къ канцелярії въ 1859 году (П. С. З. № 34,124). Въ 1892 году, именнымъ указомъ 27 февраля учрежденъ кромѣ того при канцелярії комитетъ для рассмотрѣнія представленій къ Высочайшимъ наградамъ (Собр. узак. 1892 г. № 21, ст. 249²⁾). Комитетъ этотъ составляется подъ

¹⁾ Кривенко. Сборникъ краткихъ свѣдѣній о правительственныхъ учрежденіяхъ. По порученію министра Двора. 1888, стр. 14.

²⁾ До 1892 г. при канцелярії существовала особая наградная комиссія для рассмотрѣнія представленій о награжденіи служащихъ по благотворитель-

предсѣдательствомъ канцлера орденовъ изъ управляющаго Собственной канцеляріей и четырехъ членовъ по особому Высочайшему назначенію. Въ него вносятся на предварительное обсужденіе всѣ представленія о наградахъ за отличіе по правиламъ и внѣ правилъ орденами, чинами, почетными кафтанами, денежными наградами, кромѣ награжденія: 1) орденами по статутамъ и арендами; 2) лицъ духовнаго сана; 3) лицъ, состоящихъ на военной и морской службѣ; 4) иностранцевъ, не состоящихъ на службѣ Россіи. Кромѣ собственно наградъ, въ комитетъ вносятся также дѣла: 1) о предоставленіи правъ государственной службы, лицамъ этими правами не пользующимися; 2) о зачетѣ въ таковую службу времени частныхъ занятій въ правительственныхъ и частныхъ учрежденіяхъ; 3) о нечисленности препятствіемъ къ наградамъ и другимъ служебнымъ преимуществамъ; 4) о пожалованіи личнаго и потомственнаго дворянства (Собр. Узак. 1892 г. № 53, ст. 533).

Собственная Е. И. В. канцелярія по учрежденіямъ вѣдомства Императрицы Маріи имѣетъ весьма широкій и разнообразный кругъ вѣдѣнія. Въ завѣдываніи ея находятся: 1) два воспитательныхъ дома, петербургскій и московскій; 2) женскія учебныя заведенія; институты, гимназіи, маринскія училища, школы патристическаго общества; 3) мужскія учебныя заведенія; Александровскій лицей, гатчинскій институтъ, два коммерческихъ училища; 4) дѣтскіе пріюты и училища глухонѣмыхъ; 5) богадѣльни; 6) больницы и родовспомогательныя заведенія; 7) карточная фабрика, пользующаяся исключительной монополіей производства игральныхъ картъ; 8) банки: тульскій александринскій и банкъ при сиропитательномъ домѣ въ Иркутскѣ, и даже 9) ученныя общества: русское общество любителей садоводства въ Москвѣ.

Въ виду такой обширной компетенціи канцелярія эта образуетъ изъ себя цѣлое министерство. Она раздѣляется на нѣсколько экспедицій, находящихся въ завѣдываніи старшихъ чиновниковъ. При главноуправляющемъ состоятъ его товарищъ и управляющій дѣлами. Кромѣ того, при канцеляріи имѣется особый учебный комитетъ.

Кромѣ Собственной канцеляріи при Государѣ Императорѣ состоитъ еще Императорская Главная Квартира (П. С. З. 1884 г. февр. 21. № 1,396). Она состоитъ изъ командующаго квартирой, помощника его, всѣхъ чиновъ свиты, коменданта квартиры, штабъ-офицера для порученій, лейбъ-медика и главнаго священника и канцеляріи. Главная квартира пользуется особеннымъ знаніемъ заведеніямъ. Теперь комиссія закрыта и дѣла ея перешли также къ комитету.

ченіемъ во время Высочайшихъ путешествій, такъ какъ она всегда сопровождаетъ Государя Императора. Командующій квартирой объявляетъ во время Высочайшихъ путешествій по особымъ приказаніямъ Его Величества, какъ министрамъ и главноуправляющимъ, такъ и всѣмъ мѣстамъ и лицамъ для дальнѣйшаго исполненія Высочайшія повелѣнія и разрѣшенія по дѣламъ соотвѣтственныхъ управленій (ст. 21). Если военный министръ не находится при Государѣ Императорѣ, то командующій квартирой принимаетъ Высочайшія повелѣнія по военному вѣдомству и доноситъ о нихъ военному министру, а Высочайшіе приказы подписываетъ съ добавленіемъ словъ «за отсутствіемъ военнаго министра» (ст. 20).

Въ завѣдываніи главной квартиры находится также Собственный конвой Его Величества, и кромѣ того при ней состоитъ и канцелярія прошеній на Высочайшее имя приносимыхъ.

Изъ западныхъ государствъ наибольшее значеніе личный секретариатъ государя имѣетъ въ Пруссіи, гдѣ функціи секретариата выполняетъ такъ называемый тайный кабинетъ (*das geheime Cabinet des Königs*). Онъ дѣлится на два отдѣленія—гражданскихъ и военныхъ дѣлъ. Первое, кромѣ личной переписки короля, вѣдаетъ еще дѣла по просьбамъ о помилованіи преступниковъ.

§ 21. Императорскій Дворъ.

Совокупность лицъ и учреждений, непосредственно окружающихъ монарха въ его личной жизни, составляетъ такъ-называемый дворъ. На низшихъ стадіяхъ государственнаго развитія дворъ былъ общимъ органомъ, содѣйствовавшимъ монарху въ осуществленіи всѣхъ его функцій государственнаго управленія. Придворныя должности послужили поэтому зародышемъ, изъ котораго развились современныя государственныя учрежденія.

Въ настоящее время съ осложненіемъ государственной дѣятельности и государственной организаціи государственныя учрежденія обособились отъ двора и придворныя должности уже не имѣютъ функцій управленія, ограничиваясь завѣдываніемъ дѣлами по управленію частнымъ имуществомъ монарха и по личнымъ его отношеніямъ.

Для завѣдыванія придворными дѣлами обыкновенно организуется особенное министерство Двора. Но не вездѣ, однако, придворное управленіе объединяется такимъ образомъ въ одно цѣлостное учрежденіе.

Въ Англіи нѣтъ собственно министерства двора, въ которомъ бы сосредоточивалось все придворное управленіе, а существуетъ

три отдѣльныхъ придворныхъ управления: гофмаршала (lord steward of the household), камергера (lord chamberlain) и шталмейстера (master of the horse). При управленіи лорда камергера состоятъ и придворныя дамы, съ mistress of the robes во главѣ. Характерную особенность англійскаго двора составляетъ то, что лица занимающія главнѣйшія придворныя должности мѣняются вмѣстѣ съ перемѣной кабинета. Таковъ лордъ гофмаршалъ и состоящій при немъ казначей (treasurer of the household) и контролеръ (controleer of the household) лордъ камергеръ, вице-камергеръ, шталмейстеръ и его помощникъ (clerk marshal), а также придворныя дамы: mistress of the robes и восемь ladies of the bedchamber. Кромѣ того въ Англіи до сихъ поръ сохраняются три наслѣдственные придворныя должности: графа маршала (earl marshal) принадлежащая герцогамъ Норфолькамъ, великаго подателя милостыни (great almoner), принадлежащая маркизамъ Экзетеръ и лорда великаго камергера (lord great chamberlain). Последняя должность принадлежитъ теперь въ силу наслѣдованія женскими линиями совместно представителямъ двухъ родовъ: маркизамъ Чольмондели и лордамъ Виллюгби ¹⁾.

Подобно Англіи и въ Италіи завѣдываніе дворомъ ввѣрено тремъ лицамъ: министру двора, завѣдывающему собственно хозяйственною частью, дивильлистомъ, префекту дворца и первому генералъ-адъютанту. На эти должности назначаются обыкновенно лица совершенно чуждыя политики. Однако, былъ случай что назначеніе министра двора вызвало критику палаты депутатовъ и министръ подалъ въ отставку ²⁾. Въ Австро-Венгріи министерство двора есть вмѣстѣ съ тѣмъ и министерство иностранныхъ дѣлъ ³⁾. Въ Пруссіи съ 1819 г. существуетъ особое министерство королевскаго дома вѣдающее кромѣ собственно придворнаго управленія, еще дѣла о правахъ дворянскаго состоянія, для чего при немъ состоитъ особое учрежденіе—герольдія (Heroldsamt) ⁴⁾.

У насъ Министерство Двора образовано въ 1826 году (П. С. З. № 541) изъ различныхъ учреждений придворнаго управленія, главнымъ образомъ кабинета и департамента удѣловъ, составившихъ прежде совершенно самостоятельныя учрежденія.

Организація Министерства Двора опредѣляется въ настоящее время отдѣльными Высочайшими повѣленіями, такъ какъ въ 1883 году Министру Двора было предоставлено приступить къ постепенному его переустройству. Правда тогда же было повелѣно окон-

¹⁾ Gneist, Das englische Verwaltungsrecht, I, 1883, s. 162—168.

²⁾ Brusa, Das Staatsrecht des Konigreich Italien, 1892, s. 103.

³⁾ Ulbrich, Oesterreichisches Staatsrecht, 1892, s. 24.

⁴⁾ Bornhak, Preussisches Staatsrecht, II. 1889, s. 387.

чательный проект преобразованія, представить на Высочайшее утвержденіе не позже 1 января 1885 года. (П. С. З. № 1403). Но полного учрежденія Министерства Двора не издано и до сихъ поръ.

Министерство Двора, подъ общимъ начальствомъ министра, слагается изъ канцеляріи министра, кабинета, капитула орденовъ, департамента удѣловъ, контроля врачебной части, гофмаршальской части, экспедиціи церемоніальныхъ дѣлъ, конюшенной части, императорской охоты, придворнаго духовенства, особаго управленія княжества Ловичскаго. Кромѣ того въ вѣдѣніи Министерства Двора находятся императорскій эрмитажъ, академія художествъ, археологическая коммиссія.

Министръ Двора есть главный начальникъ надъ всѣми частями придворнаго вѣдомства (учр. мин. ст. 1945). Онъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ министръ удѣловъ (ст. 1947) и канцлеръ императорскихъ и царскихъ орденовъ (ст. 1946). По званію канцлера орденовъ онъ предсѣдательствуетъ въ комитетѣ для разсмотрѣнія представленій къ Высочайшимъ наградамъ. Министръ Двора состоитъ, «подъ собственнымъ вѣдѣніемъ Государя Императора». Поэтому онъ даетъ отчетъ во всѣхъ своихъ дѣлахъ только ему и только отъ него получаетъ повелѣнія (ст. 1950). Высочайшія повелѣнія всѣмъ придворнымъ учрежденіямъ объявляются только министромъ Двора и мимо его ни отъ кого ими не принимаются (ст. 1951). О дѣлахъ требующихъ Высочайшаго разрѣшенія министръ Двора непосредственно докладываетъ Его Величеству (ст. 1952). На распоряженіи министра Двора, въ силу его непосредственного подчиненія Государю Императору, жалобы не могутъ быть приносимы въ сенатъ, а только въ канцелярію прошеній на Высочайшее имя.

Кабинетъ по учрежденію 1827 года предназначался для завѣдыванія собственностью Государя Императора и содержанія родословной книги Императорскаго Дома. Но когда въ 1888 году была уничтожена канцелярія министерства, составлявшая какъ бы общій департаментъ министерства, всѣ ея дѣла были также переданы кабинету, такъ что теперь кабинетъ является, такъ сказать, центральнымъ органомъ всего министерства. До 1883 г. онъ имѣлъ коллегіальное устройство, а теперь получилъ бюрократическую организацію. Начальникомъ его является управляющій кабинетомъ.

Въ вѣдѣніи кабинета состоятъ между прочимъ алтайскій и нерчинскій округа. По дѣламъ управленія ими вопросы, имѣющіе связь съ дѣлами другихъ министерствъ, представляются на Высочайшее разрѣшеніе не непосредственно министромъ Двора, а чрезъ комитетъ министровъ (учр. мин. ст. 2272). Для мѣстнаго за-

вѣдыванія этими округами существуютъ особыя управленія (горн. уст. ст. 1805, 1898).

Департаментъ удѣловъ былъ учрежденъ одновременно съ изда-
ніемъ Учрежденія Императорской фамиліи для завѣдыванія удѣль-
ными имѣніями. Во главѣ его стоялъ министръ удѣловъ, но де-
партаментъ имѣлъ коллегіальное устройство (П. С. З. № 17, 906).
Съ учрежденіемъ министерства Двора департаментъ удѣловъ во-
шелъ въ его составъ сохранивъ коллегіальное устройство, уничто-
женное только въ 1882 году. Теперь онъ состоитъ въ завѣдываніи
управляющаго департаментомъ (учр. мин. ст. 2143). Для мѣстнаго
управленія удѣльными имѣніями учреждены восемь удѣльных кон-
торъ, но нѣкоторыя имѣнія (напр. Мургабъ, Ливадія, Таицы) на-
ходятся въ непосредственномъ завѣдываніи департамента.

Капитулъ орденовъ учрежденный Павломъ I (П. С. З. № 17908)
подъ главнымъ начальствомъ министра Двора, какъ канцлера
орденовъ, состоитъ въ завѣдываніи управляющаго капитуломъ.
Въ составъ его входитъ также оберъ-церемоніймейстеръ орденовъ —
званіе соединяемое всегда со званіемъ оберъ-церемоніймейстера Вы-
сочайшаго двора. Существовавшее прежде общее присутствіе ка-
питула въ 1882 г. упразднено (учрежд. орд. ст. 2—7). На капи-
тулъ возлагаются исполнительныя дѣйствія по Высочайшему по-
жалованію орденовъ: изготовленіе грамотъ, заготовленіе и разсылка
орденскихъ знаковъ, наблюденіе за поступленіемъ денежныхъ взно-
совъ съ лицъ награждаемыхъ орденами, назначеніе орденскихъ
пенсій и т. п. При капитулѣ состоятъ кавалерскія думы т.-е. вре-
менные собранія 12 старшихъ кавалеровъ ордена подъ предсѣда-
тельствомъ старшаго кавалера первой степени для награжденія
орденами лицъ, имѣющихъ на то право по статуту ордена.

Экспедиція церемоніальныхъ дѣлъ учреждена въ 1858 г. (П.
С. З. № 33978). Состоитъ она подъ управленіемъ оберъ-церемоніймей-
стера и завѣдуетъ: а) сношеніями съ дипломатическимъ корпусомъ
и б) составленіемъ церемоніаловъ и опредѣленіемъ порядка представ-
леній Государю Императору (Св. Зак., т. I, учр. мин., ст. 2318.
Приложеніе по прод. 1876 г.).

ГЛАВА IV.

ОБЛАСТНЫЕ ОРГАНЫ ВЕРХОВНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

§ 22. Общій обзоръ.

Въ тѣхъ государствахъ, отдѣльныя части которыхъ пользуются значительной автономіей, для осуществленія въ отношеніи къ такимъ автономнымъ частямъ государства функцій верховнаго управленія образуются обыкновенно особые органы.

Такъ въ Англіи для колоній имѣется особый статсъ-секретарь, входящій обязательно въ составъ кабинета, а кромѣ того въ большинствѣ колоній имѣются особые колоніальныя представительныя собранія, съ соучастіемъ которыхъ назначаемые короной губернаторы осуществляютъ функціи мѣстнаго законодательства, подчиненнаго, однако, власти англійскаго парламента. Въ нѣкоторыхъ колоніяхъ, а именно въ Австраліи (кромѣ западной), Капландѣ, Канадѣ, Нью-Фаундлендѣ и Новой Зеландіи, губернаторъ связанъ соучастіемъ не только колоніальнаго представительнаго собранія, но отвѣтственныхъ предъ этимъ собраніемъ министровъ. Для Остъ-Индіи также имѣется особый статсъ-секретарь, который есть вмѣстѣ предсѣдатель особаго совѣта изъ пятнадцати членовъ. При первоначальномъ образованіи этого совѣта семь членовъ были назначены собраніемъ директоровъ компаніи, владѣвшей до 1858 г. Индіей, а восемь—правительствомъ. Теперь, при открытіи вакансій, половина замѣщается также правительствомъ, другая—кооптаціей. Члены совѣта назначаются изъ лицъ, прожившихъ не менѣе 10 лѣтъ въ Индіи, срокомъ также на 10 лѣтъ. Мѣстною властью въ Остъ-Индіи является вице-король, при которомъ также имѣется совѣтъ изъ шести членовъ, по назначенію правительства. Для обсужденія вопросовъ мѣстнаго законодательства вице-король пополняетъ совѣтъ еще шестью членами, изъ которыхъ по крайней мѣрѣ половина должна быть изъ туземцевъ. Наконецъ, и для Ирландіи имѣется особый главный секретарь (chief secretary for Ireland). Но онъ не занимаетъ равнаго положенія съ статсъ-секретарями, а подчиненъ статсъ-секретарю по внутреннимъ дѣламъ. Главный секретарь по дѣламъ Ирландіи можетъ и не быть членомъ кабинета, но обыкновенно онъ избирается изъ вліятельнѣйшихъ членовъ парламента.

Прежде и у насъ было не мало областныхъ органовъ верхов-

наго управленія, такъ что они имѣлись почти для всѣхъ окраинъ Россіи. Такъ, изъ западныхъ окраинъ въ настоящемъ столѣтіи особыя органы верховнаго управленія существовали для Польши, западнаго края и прибалтійскаго края.

Въ 1815 году Польша получила конституціонное устройство на основаніи дарованной ей 27 ноября Александромъ I конституціи ¹⁾. Управленіе образованнымъ такимъ образомъ Царствомъ Польскимъ должно было осуществиться въ отсутствіе государя чрезъ особаго намѣстника, которымъ могли быть назначены только члены Императорскаго дома и природные или натурализованные поляки (ст. 6). Намѣстникъ вмѣстѣ съ мѣстнымъ государственнымъ совѣтомъ, въ которомъ онъ предсѣдательствовалъ, и осуществляли правительственную власть въ царствѣ (ст. 64). Совѣтъ составлялся изъ министровъ и государственныхъ совѣтниковъ (ст. 63). Министровъ было пять: духовныхъ дѣлъ и просвѣщенія, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, военный и финансовъ (ст. 76), и кромѣ того особый министръ статсъ-секретарь, находившійся постоянно при особѣ императора (ст. 77). Законодательная власть осуществлялось съ участіемъ народнаго представительства—сейма, состоявшаго изъ двухъ палатъ: сената и палаты депутатовъ (ст. 86). Сенатъ составлялся изъ членовъ Императорскаго дома, епископовъ и сенаторовъ, назначаемыхъ императоромъ пожизненно изъ двухъ кандидатовъ, представившихся ему на каждую вакансію самимъ сенатомъ. Число сенаторовъ не могло превышать половину числа членовъ палаты депутатовъ (ст. 108—109). Палата депутатовъ составлялась изъ 77 пословъ, избравшихся дворянскими сеймиками, состоявшими изъ дворянъ-землевладѣльцевъ, по одному каждымъ, и 51 представителя общинъ, избравшихся лицами не дворянскаго происхожденія, владѣющими недвижимостью или промышленнымъ заведеніемъ, а также духовными, преподавателями учебныхъ заведеній и лицами свободныхъ профессій. Избранными могли быть лица, достигшія 30 лѣтъ и платившія прямой налогъ опредѣленнаго размѣра. Срокъ депутатскихъ полномочій былъ шестилѣтній съ частичнымъ обновленіемъ палаты по третямъ каждые два года (ст. 118—134). Право законодательнаго почина принадлежало только правительству и самая выработка законопроектовъ совершалась государственнымъ совѣтомъ (ст. 90). Измѣненія законопроектовъ могли быть составляемы также только государственнымъ совѣтомъ на основаніи замѣчаній, представленныхъ ему комиссіями сейма (ст. 99). Законопроекты, по усмотрѣнію правительства, могли быть

¹⁾ Dufau, Duvergier et Guadet. Collection des constitutions, t. IV, 1823, pp. 85—103.

вносимы первоначально въ ту или другую изъ палатъ. Только финансовыя законопроекты обязательно вносились сначала въ палату депутатовъ (ст. 97). Проектъ, уже принятый одною палатою, другою могъ быть только принять или отвергнуть цѣликомъ, но уже не могъ быть измѣняемъ (ст. 103). Императору принадлежало безусловное вето (ст. 104). Государственный бюджетъ на первый разъ долженъ былъ быть составленъ императоромъ, по выслушаніи мнѣнія государственнаго совѣта, и долженъ сохранять свою силу до тѣхъ поръ, пока бы не будетъ измѣненъ по соглашенію правительства и обѣихъ палатъ сейма (ст. 162).

Послѣ польскаго мятежа 1830 года конституція или «хартія государственныхъ установленій» была отмѣнена и новый порядокъ управленія царствомъ опредѣленъ былъ грамотой 14 февраля 1832 года (П. С. З. № 5165). Главное мѣстное управленіе было ввѣрено совѣту управленія, дѣйствовавшему именемъ Императора подъ предсѣдательствомъ намѣстника края.

Дѣла законодательныя и другія особой важности предположенія по Царству, о которыхъ будетъ Высочайшей властью признано, что они должны быть предварительно соображены съ общимъ законодательствомъ и пользами Имперіи, вносились изъ особаго совѣта царства польскаго въ государственный совѣтъ. Для разсмотрѣнія такихъ дѣлъ въ составѣ совѣта былъ учрежденъ особый департаментъ (П. С. З. № 5165). Но онъ занималъ первоначально совершенно обособленное положеніе. Журналы его, и притомъ въ подлинникѣ подносились непосредственно на Высочайшее утвержденіе. Въ общее собраніе департамента, дѣла царства польскаго вносились лишь въ силу особыхъ Высочайшихъ повелѣній. Все дѣлопроизводство по этому департаменту было совершенно выдѣлено изъ вѣдѣнія государственнаго секретаря и поручено руководству одного изъ членовъ департамента, который и представлялъ дѣла Государю (П. С. З. № 5860). Только въ 1837 году дѣлопроизводство по департаменту было передано государственной канцеляріи на общемъ основаніи (П. С. З. № 10054). Департаментъ дѣлъ царства польскаго просуществовалъ до 1862 года (П. С. З. № 37827). Но уже черезъ два года былъ снова учрежденъ особый комитетъ по дѣламъ царства, именно 25 февраля 1864 года. Высочайшее повелѣніе объ его учрежденіи обнародовано только въ 1866 году (Собр. Узаконеній 1866 года, № 105, ст. 794; П. С. З. № 43924). Окончательно упраздненъ онъ въ 1881 году, 29 мая (П. С. З. № 145).

Западный комитетъ учрежденъ въ 1831 году, 16 сентября для обсужденія «мѣръ, кои приняты могутъ быть, дабы губернія отъ

Польши присоединенныя приведены были къ тому порядку, какой по управленію въ другихъ російскихъ губерніяхъ существуетъ». Закрѣтъ онъ былъ въ 1848 г. (П. С. З. № 21,908), но въ 1862 году 22 сентября вновь возстановленъ но только на два года, такъ какъ въ 1864 г., 31 декабря былъ снова закрытъ.

Кромѣ того существовалъ еще въ прошлое царствованіе остзейскій комитетъ, для устройства крестьянскихъ дѣлъ прибалтійскаго края, представлявшій ту особенность, что въ засѣданіяхъ его принимали участіе предводители дворянства прибалтійскихъ губерній ¹⁾.

Изъ восточныхъ окраинъ особые органы верховнаго управленія были учреждаемы для Сибири и Кавказа. Сибирскій комитетъ былъ учреждаемъ дважды. Первый разъ онъ былъ учрежденъ въ 1821 году (П. С. З. № 28706) и закрытъ въ 1838 г. (П. С. З. № 10867). Затѣмъ онъ снова былъ учрежденъ въ 1852 г. (П. С. З. № 26178) и на этотъ разъ просуществовалъ до 1864 г., когда дѣла его были переданы комитету министровъ (П. С. З. № 41631). Кавказскій комитетъ ²⁾ былъ учрежденъ первоначально въ 1840 г. въ видѣ временнаго установленія для введенія въ Закавказьѣ новаго гражданскаго устройства (П. С. З. № 13413), но съ 1842 года онъ получилъ характеръ постояннаго учрежденія (П. С. З. № 16008). Кавказскій комитетъ закрытъ только въ настоящее царствованіе въ 1882 году (П. С. З. № 485).

§ 23. Управленія Финляндіей.

Въ настоящее время у насъ остались областные органы верховнаго управленія только для завѣдыванія дѣлами великаго княжества Финляндскаго. Одни изъ этихъ органовъ находятся въ Петербургѣ, являются въ этомъ смыслѣ центральными; другіе имѣютъ мѣстонахожденіе въ самой Финляндіи и потому получаютъ характеръ мѣстныхъ учреждений.

Центральнымъ органомъ по управленію Финляндіей является теперь только министръ статсъ-секретарь по дѣламъ великаго княжества. Но прежде существовали еще особыя совѣщательныя учрежденія.

Уже 18 октября 1809 года состоялся указъ объ учрежденіи комиссіи финляндскихъ дѣлъ ³⁾ для того, «чтобы дѣла по управ-

¹⁾ Нѣсколько Высочайше утвержденныхъ журналовъ этого комитета помѣщены въ П. С. З., напр. 6 сент. 1863 г. № 40034^a.

²⁾ См. Градовскій, Начала, т. II, 2 изданіе 1881 г., стр. 229—232.

³⁾ Она собственно была преобразована изъ комиссіи учрежденной для разсмотрѣнія финляндскихъ дѣлъ еще 19 мая 1802 года, дѣла которой и были

ленію новоприсоединенной Финляндіи на разрѣшеніе Государя поступающія были разсматриваемы и уважаемы на тѣхъ самыхъ основаніяхъ и законахъ, какіе странѣ сей свойственны и ей удостовѣрены». Журналы комиссій повелѣно было представлять Государю черезъ статсъ-секретаря Сперанскаго ¹⁾. Затѣмъ въ 1811 году, октября 26 (П. С. З. № 24831) ²⁾ комиссія эта получила болѣе опредѣленную организацію. Членовъ ея положено было опредѣлять Высочайшею властью изъ обывателей Финляндіи въ числѣ не менѣе трехъ кромѣ предсѣдателя. Въ случаѣ увольненія членовъ безъ просьбы съ ихъ стороны они сохраняли въ теченіе года получаемое ими жалованье. Тогда же была учреждена и должность статсъ-секретаря финляндскихъ дѣлъ, назначаемого Высочайшею властью также изъ финляндскихъ обывателей. Дѣла докладывались комиссіи статсъ-секретаремъ, который первый же и высказывалъ свое мнѣніе. Въ случаѣ разныхъ мнѣній всѣ они вносились въ протоколъ засѣданія. Дѣлопроизводство въ комиссіи «впредь до усмотрѣнія» было допущено на шведскомъ языкѣ. Государю дѣла докладывались особыми записками, составлявшимися подъ руководствомъ статсъ-секретаря, но предварительно доклада прочитывавшимися въ комиссіи для подписи всѣми ея членами ³⁾.

Но Николай I вскорѣ по вступленіи своемъ на престолъ, 17 марта 1826 года, уничтожилъ финляндскую комиссію, мотивируя это тѣмъ, что «когда совершенно уже образованіе правительственныхъ и прочихъ мѣстъ и учреждений въ Финляндскомъ Великомъ княжествѣ, дѣла по гражданскому управленію оного края, поступающія на Высочайшее разрѣшеніе по соображеніи и изложеніи ихъ въ Финляндскомъ Сенатѣ не требуютъ уже дальнѣйшаго разсмотрѣнія». Затѣмъ въ 1834 году 23 декабря статсъ-секретарь былъ переименованъ въ министра-статсъ-секретаря.

Александръ II опять возстановилъ, манифестомъ 28 марта 1857 года, особое совѣщательное учрежденіе по дѣламъ Финляндіи подъ именемъ «Комитета при статсъ-секретаріатѣ финляндскомъ». Учреж-

переданы въ новую комиссію (Сборн. Мат. Архива Собств. Е. И. В. Канцеляріи, в. III, стр. 272). Комиссія 1802 года была учреждена подъ непосредственнымъ вѣдѣніемъ Императора для выработки общихъ началъ преобразованія Выборгской губерніи и устройства тамъ земельныхъ и крестьянскихъ дѣлъ (П. С. З. № 20274, 20275).

¹⁾ Сборникъ матеріаловъ извлеченныхъ изъ Архива Собственной Е. И. В. Канцеляріи, в. III, 1890, стр. 266—269. Только 20 іюля 1810 г. объ учрежденіи этой комиссіи данъ указъ сенату (П. С. З. № 24302).

²⁾ Въ Полномъ Собраніи Законовъ помѣщенъ только именный указъ сенату о преобразованіи комиссіи безъ изложенія самой организаціи комиссіи.

деніе комитета объяснялось необходимостью «кромѣ статсъ-секретаря имѣть постоянно у престола и другихъ лицъ, свѣдущихъ въ законахъ и въ административномъ и хозяйственномъ управленіи края» для того, «чтобы разнородныя и важныя дѣла Великаго княжества могли быть обсуждаемы въ надлежащей полнотѣ». Комитетъ подѣ председательствомъ министра-статсъ-секретаря состоялъ изъ четырехъ членовъ. Непремѣннымъ членомъ былъ товарищъ министра-статсъ-секретаря, затѣмъ остальные члены назначались на три года Высочайшею властью, одинъ — по непосредственному Высочайшему усмотрѣнію, двое — по представленію финляндскаго генераль-губернатора совокупно съ сенатомъ преимущественно изъ членовъ сената, губернаторовъ и другихъ должностныхъ лицъ края. Дѣла докладывались Государю въ подлинникѣ протоколовъ засѣданій комитета.

Въ настоящее время комитетъ опять упраздненъ.

Высшимъ административнымъ и судебнымъ учрежденіемъ въ самой Финляндіи является Императорскій финляндскій сенатъ, учрежденный первоначально, 6 августа 1809 года, подѣ именемъ правительствующаго совѣта и только 9 февраля 1816 года переименованный въ сенатъ. Въ настоящее время организациі финляндскаго сената опредѣляется Высочайшимъ постановленіемъ 13 сентября 1892 года (Сборникъ постановленій В. К. финляндскаго, № 30).

Сенатъ подѣ председательствомъ генераль-губернатора состоитъ изъ общаго собранія (plenium) и двухъ департаментовъ, хозяйственного и судебного. Каждый департаментъ слагается, въ свою очередь, изъ общаго собранія департамента и отдѣленій. Генераль-губернаторъ есть председатель какъ общаго собранія всего сената, такъ и общихъ собраній департаментовъ, но въ послѣднихъ онъ присутствуетъ только когда признаетъ это нужнымъ; въ отсутствіе же его председательствуютъ въ нихъ вице-председатели, особо назначаемые въ каждый департаментъ. При сенатѣ состоятъ девять экспедицій, завѣдующія отдѣльными частями мѣстнаго управленія, а именно юстиціи, гражданская (завѣдующая полицейскою частью), финансовая, камерная (завѣдующая контролемъ и государственными имуществами), миллионная, духовная, сельскаго хозяйства, путей сообщенія, торговли и промышленности. Начальники экспедицій назначаются Государемъ Императоромъ изъ членовъ хозяйственного департамента. Кромѣ экспедицій, имѣется еще канцелярія хозяйственного департамента состоящая въ вѣдѣніи референдарій секретаря. Органомъ надзора за законностью при сенатѣ служитъ прокуроръ и его товарищъ.

Вице-предсѣдатели и члены сената назначаются Высочайшею властью изъ финляндцевъ коренныхъ или водворившихся въ краѣ и право финляндскаго гражданства пріобрѣвшихъ. По регламенту 1809 года половина сенаторовъ обязательно назначались изъ дворянъ. Назначеніе сенаторовъ совершается на трехлѣтній срокъ. Отъ усмотрѣнія Государя зависитъ по истеченіи этого срока или обновить весь составъ сената, или оставить прежній составъ весь, или въ нѣкоторой части. Въ Регламентѣ 1809 г. къ этому добавлялось, что «сей послѣдній способъ (частичное обновленіе), какъ сообразнѣйшій съ ходомъ дѣлъ и съ цѣлю сего учрежденія, предпочтительно имѣетъ быть наблюдаемъ, исключая необходимыхъ изъятій». Всѣ сенаторы судебнаго департамента, начальникъ экспедиціи юстиціи и по крайней мѣрѣ двое изъ членовъ хозяйственнаго департамента должны быть опытными и свѣдущими въ судебныхъ дѣлахъ. По общему правилу, лица, назначаемыя сенаторами, увольняются отъ прежнихъ должностей, но по особому Высочайшему они могутъ быть за ними сохранены. Общее число сенаторовъ, кромѣ предсѣдателя и двухъ вице-предсѣдателей, девятнадцать.

Судебный департаментъ есть судъ высшей инстанціи (ст. 82), но ему принадлежитъ также участіе въ осуществленіи права помилованія. По всѣмъ дѣламъ, кромѣ случаевъ присужденія къ смертной казни, сенатъ представляетъ Государю прошенія о помилованіи только, если найдетъ ихъ уважительными. Право отказать въ помилованіи принадлежитъ самому сенату (ст. 86). Кромѣ того сенатъ можетъ собственною властью освобождать осужденныхъ отъ выдержанія позорныхъ наказаній, и присужденныхъ за бродяжество къ казенной работѣ освобождать отъ работы ранѣе опредѣленнаго срока (ст. 87, 88).

Хозяйственный департаментъ завѣдуетъ гражданскимъ управленіемъ Финляндіи и административнымъ судопроизводствомъ въ высшей инстанціи и принимаетъ къ разсмотрѣнію всѣ дѣла, относящіяся до народнаго хозяйства и благоустройства (ст. 94).

Дѣла разсматриваются въ департаментахъ или въ отдѣленіяхъ, или въ общемъ собраніи департамента. Въ отдѣленіяхъ хозяйственнаго департамента по болѣе важнымъ дѣламъ требуется участія не менѣе пяти сенаторовъ, по менѣе важнымъ — трехъ, но только если они согласны въ рѣшеніи. При разногласіи по всѣмъ дѣламъ требуется участія не менѣе пяти сенаторовъ. Дѣла, требующія Высочайшаго разрѣшенія, обязательно обсуждаются общимъ собраніемъ департамента. Проекты, обсужденные въ департаментѣ, представляются Государю Императору, если съ ними согласнымъ окажется большинство сенаторовъ, а также и въ томъ случаѣ, если

при несогласіи большинства, съ начальникомъ экспедиціи, въ которой выработанъ проектъ, согласается предсѣдатель или вице-предсѣдатель и, по крайней мѣрѣ, два сенатора (ст. 121).

Въ общемъ собраніи соединенныхъ департаментовъ разсматриваются только дѣла, вносимыя въ него по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ (ст. 2).

Власть сената ограничивается вообще существующими узаконеніями безъ права перемѣнять, пояснять или отмѣнять ихъ (ст. 13). Но сенатъ можетъ представлять на Высочайшее усмотрѣніе мнѣнія свои о признаваемыхъ онымъ нужными законодательныхъ мѣрахъ и поясненія къ дѣйствующимъ законамъ (ст. 14).

Генераль-губернатору, какъ предсѣдателю сената, принадлежитъ право наблюдать за порядкомъ производства въ сенатѣ дѣлъ (ст. 51).⁵ Всѣ дѣла, требующія Высочайшаго разрѣшенія, поступаютъ изъ сената къ генераль-губернатору (ст. 21). Кромѣ того по всякому вообще дѣлу генераль-губернаторъ имѣетъ право, если несогласенъ съ рѣшеніемъ сената, представлять свои замѣчанія на Высочайшее усмотрѣніе, но представленія эти не останавливаютъ исполненія сенатскихъ рѣшеній (ст. 26).

§ 24. Финляндскій сеймъ.

Учрежденіемъ, содѣйствующимъ монарху въ осуществленіи законодательной власти въ отношеніи къ Финляндіи, служитъ финляндскій сеймъ.

Многимъ видится въ немъ старое національное учрежденіе, самобытно развившееся въ Финляндіи, служащее органомъ народного представительства, обезпеченіемъ народной свободы.

На дѣлѣ нѣтъ ничего подобного. Въ финляндскомъ сеймѣ прежде всего нѣтъ ничего національнаго финскаго, ничего самобытнаго. Въ современной организаціи онъ вовсе не представляется продуктомъ историческаго развитія финляндскихъ учреждений, а есть дѣло простого подражанія, притомъ подражанія устарѣвшему шведскому образцу, въ самой Швеціи давно признанному негоднымъ.

Когда мы завоевали бывшую шведскую Финляндію, государственный строй Швеціи опредѣлялся т. н. формой правленія 1772 года и актомъ соединенія и безопасности 1789 года. Оба эти законодательные акта предоставляли королю широкія полномочія и совершенно умаляли значеніе сейма. Безтолковое управленіе Густава IV вызвало его низложеніе и провозглашеніе королемъ его дяди Карла XIII. Явившаяся вслѣдствіе этого переворота новая

форма правленія введена въ дѣйствіе уже послѣ того, какъ Финляндія стала русскимъ владѣніемъ, даже послѣ того, какъ земскіе чины въ Борго, 29 марта 1809 года, присягнули на подданство Россіи: новая конституція датируется 6 іюнемъ 1809 года. Такимъ образомъ, въ Финляндіи эта конституція не примѣнялась и не могла примѣняться. Да и въ самомъ переворотѣ 1809 года Финляндія, занятая тогда русскими войсками, не могла принимать никакого участія. И дѣйствительно, на боргоскомъ сеймѣ, закрытомъ 6—18 іюля 1809 года, новая шведская конституція вовсе не имѣлась въ виду. Установленная въ 1809 году организація финляндскаго сейма сохранилась неизмѣненной въ теченіе 60 лѣтъ. Только 3/15 апрѣля 1869 года былъ Высочайше утвержденъ новый сеймовый уставъ, выработанный финляндскимъ сеймомъ. Что же это за уставъ? Явился ли онъ выраженіемъ особенныхъ мѣстныхъ условій финляндской жизни? Нѣтъ, это рабскій сколокъ съ шведскаго устава 10 февраля 1810 года, въ то время уже отмѣненнаго.

Можно охранять и отстаивать мѣстныя особенности, даже національную самобытность отдѣльныхъ областей государства. Но заставлять финскій народъ продѣлывать заднимъ числомъ то, что пережила страна, когда-то владѣвшая Финляндіей, но уже 80 лѣтъ не имѣющая съ ней ничего общаго, это несообразность, ничѣмъ не объяснимая. Масса финскаго населенія, конечно, тутъ не причесть. Незнающая шведскаго языка и чуждая шведской культурѣ, она не имѣетъ и не можетъ имѣть особыхъ шведскихъ симпатій. Но въ сенатѣ и сеймѣ, выработывавшихъ новый сеймовый уставъ, рѣшительное преобладаніе принадлежало дворянству, въ большинствѣ шведскаго происхожденія, и лютеранскому духовенству. Они-то и являются представителями шведскихъ тенденцій.

Шведскій сеймовый уставъ 10 февраля 1810 года, отмѣненный въ Швеціи и возродившійся черезъ три года у насъ въ Финляндіи, есть самое типичное выраженіе сословныхъ учреждений, а вовсе не народнаго представительства. Въ Швеціи, по свидѣтельству Ашехуга, онъ съ самаго начала вызвалъ противъ себя общее народное неудовольствіе, именно потому, что отдавалъ управленіе страной всецѣло въ руки дворянства и лютеранскаго духовенства, своимъ голосомъ совершенно подавлявшихъ представителей народа. Однако привилегированныя сословія такъ энергично отстаивали за собой власть, такъ крѣпко держались за свои сословныя преимущества, что сословный сеймъ просуществовалъ до 1866 года, когда, наконецъ закономъ 22 іюня установлено было въ Швеціи народное

представительство и вмѣстѣ съ тѣмъ исчезъ въ западной Европѣ послѣдній остатокъ сословныхъ учреждений этой категоріи.

Финляндскій сеймъ по уставу 1869 года состоитъ изъ четырехъ сословій: 1) рыцарства и дворянства; 2) духовенства (исключительно лютеранскаго); 3) горожанъ и 4) крестьянъ. Число представителей отъ отдѣльныхъ сословій крайне неравномѣрно и находится внѣ всякаго соотвѣтствія съ ихъ численностью.

Отъ дворянъ могутъ присутствовать на сеймѣ представители всѣхъ дворянскихъ фамилій. Ихъ теперь всего 241. Такимъ образомъ, это сословіе, состоящее всего изъ 241 семей, можетъ имѣть на сеймѣ столько же представителей. По общему правилу засѣдать на сеймѣ имѣетъ право глава дворянской семьи. Но если онъ этимъ правомъ не воспользуется, его можетъ замѣнить и другой совершеннолѣтній членъ семьи и даже членъ другой дворянской семьи, по уполномочію. До 1869 года отдѣльные разряды дворянства — графы, рыцари и нетитулованные дворяне — составляли особые голоса, такъ что голосованіе дворянства происходило не поголовно, а по разрядамъ. Уставъ 1869 года установилъ поголовное голосованіе: этимъ и ограничивается собственно измѣненіе, внесенное дѣйствующимъ закономъ въ дворянское представительство на сеймѣ. Несмотря на право замѣнять главу семьи другими членами, дворяне посѣщаютъ сеймъ не особенно усердно. Число дворянъ, присутствующихъ на сеймѣ колеблется между 100 и 150. На сеймѣ 1891 г. ихъ было 146 ¹⁾.

Духовное сословіе состоитъ изъ представителей исключительно одной лютеранской церкви. Никакая другая церковь не имѣетъ своихъ представителей на сеймѣ. Представителями лютеранскаго духовенства на сеймѣ служатъ архіепископъ, два епископа и 28 депутатовъ, избираемыхъ отъ приходскаго духовенства: абоская епархія присылаетъ 12, боргска — 10 и куопіоская — 6 депутатовъ. Къ духовному же сословію присоединяются кромѣ того представители гельсингфорскаго университета и другихъ учебныхъ заведеній по епархіямъ. Число этихъ депутатовъ въ точности не опредѣлено. Университетъ долженъ назначить одного депутата, но можетъ назначить и двухъ. Точно также и учителя каждой епархіи должны назначить по одному депутату, но могутъ назначить и по два. На сеймѣ 1891 г. отъ университета были два депутата, отъ учителей — пять; всего отъ духовнаго сословія — 38. Относительно порядка и способа выборовъ избирателямъ каждой отдѣльной епархіи предоставляется условиться между собой. Отнесеніе представителей учебныхъ заведеній къ духовному сословію объясняется тѣмъ, что

¹⁾ Kalender för Landtdagen i Finland år 1891.

во время выработки сеймоваго устава учебное дѣло въ Финляндіи находилось въ рукахъ духовенства. До 1889 года учителями могли быть только лица лютеранскаго исповѣданія, да и теперь это ограниченіе сохранилось для преподавателей исторіи.

Каждый городъ можетъ избирать по одному депутату и затѣмъ на каждые 6,000 жителей прибавляется по одному депутату. Города, имѣющіе менѣе 1,500 жителей могутъ или избрать отъ себя одного депутата, или присоединиться къ другому городу, избирающему одного депутата. Право участвовать въ выборахъ имѣютъ всѣ лица, внесенныя въ податные списки города и обязанныя платить подати на общія потребности городской общины, за исключеніемъ женщинъ, лицъ, принадлежащихъ къ дворянству или духовенству, къ экипажу купеческихъ судовъ, нижнихъ воинскихъ чиновъ, прислуги, поденщиковъ, лицъ, занимающихся какимъ-либо промысламъ лишь для собственнаго пропитанія, и лицъ, состоящихъ въ недоимкѣ болѣе чѣмъ за годъ. Самый порядокъ выборовъ можетъ быть опредѣленъ въ каждомъ городѣ особо городскимъ собраніемъ съ Высочайшаго утвержденія. Въ рѣшительномъ большинствѣ городовъ установлена система прямого и притомъ плюрального голосованія, то-есть избиратели имѣютъ различное число голосовъ, сообразно количеству платимыхъ ими налоговъ, такъ что крупные плательщики налоговъ могутъ имѣть до 25 голосовъ. На послѣднемъ сеймѣ 1891 года было 58 представителей отъ 36 городовъ. Гельсингфорсъ имѣлъ 10, Або — 5, Выборгъ, Тамерфорсъ и Николайштадтъ — по 3, Улеборгъ, Бьернборгъ и Куопіо — по 2, остальные по одному.

Для крестьянъ разъ на всегда установлено одно неизмѣнное число депутатовъ—62, по числу судебныхъ округовъ. Выборы крестьянскихъ депутатовъ косвенные, двухстепенные чрезъ особыхъ электоровъ. Крестьяне не могутъ измѣнять этого порядка выборовъ. Избирателемъ признается каждый, платящій подать съ собственной или арендуемой земли, не принадлежащій къ другому сословію, и не состоящій на службѣ края. По этому въ крестьянскихъ выборахъ участвуютъ и тѣ финляндцы, которые службою приобрѣли русское дворянство. Число голосовъ каждаго избирателя при выборахъ электоровъ опредѣляется сообразно количеству платимыхъ налоговъ. Отъ каждой общины избирается по одному электору. Электоры при избраніи депутатовъ всѣ имѣютъ по одному голосу.

Избраннымъ въ депутаты можетъ быть всякій избиратель, достигшій 25 лѣтъ и исповѣдывающій христіанскую вѣру. Слѣдовательно, евреи не могутъ быть членами сейма. По своему юридиче-

скому положенію члены сейма являются не народными, а именно сословными представителями. Во-первыхъ, представителемъ каждаго сословія можетъ быть избираемо только лицо, принадлежащее къ тому же сословію. Затѣмъ, подробности порядка избранія опредѣляются не общимъ государственнымъ закономъ, а самими избирателями. Но что всего важнѣе, избранный депутатъ поставленъ въ прямую зависимость отъ своихъ избирателей, такъ какъ содержаніе депутаты получаютъ не изъ государственной казны, а отъ своихъ избирателей. Притомъ избиратели совершенно свободны назначать содержаніе, въ какомъ имъ угодно размѣрѣ. Правда § 7 сеймоваго устава постановляетъ, что «сеймовый депутатъ, при исполненіи сей своей обязанности не подлежитъ никакимъ другимъ предписаніямъ, кромѣ основныхъ законовъ края», и этимъ какъ бы воспрепятствуется надѣленіе депутатовъ инструкціями отъ избирателей. Но практическое значеніе этого постановленія парализовано тѣмъ, что членамъ сейма, несогласнымъ съ постановленіемъ большинства сословія, предоставляется требовать внесенія въ протоколъ ихъ особаго мнѣнія. Такое постановленіе, очевидно, предполагаетъ, что отъ депутата можно требовать отчета въ томъ, какъ онъ подалъ свой голосъ по тому или другому вопросу. А кто же можетъ этого требовать кромѣ его избирателей? Къ тому же зависимость депутата отъ избирателей усиливается еще тѣмъ, что депутаты избираются всего на одну сессію.

Жалобы на произведенные выборы въ сословіяхъ горожанъ или крестьянъ приносятся не позже 14 дней со дня выборовъ начальнику губерній; недовольный же рѣшеніемъ начальника губерніи, можетъ въ теченіе 8 дней подать ему же жалобу, которая пересылается въ судебный департаментъ сената. Жалобы на выборы въ духовномъ сословіи подаются въ консисторіи, а на выборы въ университетѣ прямо въ сенатъ.

Избранный въ депутаты не можетъ безъ законныхъ къ тому причинъ отказаться отъ избранія. Точно также и во время сейма депутаты не могутъ слагать своихъ полномочій.

Личная неприкосновенность членовъ сейма находитъ себѣ довольно широкія гарантіи. Они не могутъ быть вовсе подвергаемы во время продолженія сейма личному задержанію за долги. Предварительный арестъ къ нимъ примѣнимъ лишь по обвиненію въ «тяжкихъ» преступленіяхъ и то лишь въ случаѣ задержанія на мѣстѣ преступленія, или по опредѣленію судьи. Согласія сейма или подлежащаго сословія на арестъ депутата не требуется. Оскорбленіе или насиліе, причиняемое депутату во время сейма, во время

прѣзда на сеймъ или на обратномъ съ сейма пути наказывается съ особенною строгостью.

Сеймъ созывается Государемъ Императоромъ, каждый пятый годъ, или чаще, по Высочайшему усмотрѣнію. Въ настоящее царствованіе установилась практика созыва сейма, подобно нашимъ земскимъ собраніямъ, по трехлѣтіямъ. Сессіи сейма происходили въ 1882, 1885, 1888 и 1891 годахъ. Сеймъ происходитъ въ столицѣ края, развѣ по причинѣ непріятельскаго нашествія, или другимъ важнымъ причинамъ Государь найдетъ удобнѣе назначить для того другое мѣсто въ краѣ. Сессія очереднаго или урочнаго сейма продолжается не болѣе четырехъ мѣсяцевъ; но она можетъ быть закрыта и раньше, если о томъ будутъ просить всѣ сословія или Государь и безъ сего найдетъ къ тому поводъ.

Предсѣдатели (тальманы) и товарищи предсѣдателей (вице-тальманы) отдѣльныхъ сословій назначаются Государемъ. Предсѣдатель дворянскаго сословія именуется ландмаршаломъ рыцарства и дворянства. Тальманомъ духовнаго сословія назначается абоскій архіепископъ; только въ случаѣ отсутствія его по какой-либо причинѣ назначается одинъ изъ двухъ другихъ епископовъ. По принесеніи ландмаршаломъ и тальманами сословій присяги, сословія привѣтствуютъ другъ друга посредствомъ депутацій и назначаютъ членовъ общей депутаціи, которые подъ предводительствомъ ландмаршала и тальмановъ представляются Государю или заступающему его мѣсто и, выразивъ отдѣльно отъ cadaго сословія вѣрноподданническое почтеніе, просятъ о назначеніи дня для открытія сейма. Въ назначенный день всѣ сословія по окончаніи богослуженія собираются въ тронной залѣ, гдѣ Государь или его представитель привѣтствуетъ Земскіе Чины и открываетъ сеймъ. При этомъ сообщается списокъ предложеній, какія правительство имѣетъ въ виду предложить сейму; но и послѣ того могутъ быть дѣлаемы новыя предложенія. До 1886 года право законодательнаго почина принадлежало исключительно Государю. Но теперь и сейму предоставлено право почина, впрочемъ, съ двумя ограниченіями. Сеймъ можетъ имъ пользоваться лишь въ первые 14 дней сессіи и, кромѣ того, въ отношеніи къ основнымъ законамъ право почина сохранено и теперь исключительно за правительствомъ.

На каждомъ урочномъ сеймѣ въ теченіе восьми первыхъ дней учреждаются пять постоянныхъ комиссій: коммиссія законовъ, хозяйственная коммиссія, статная коммиссія, коммиссія чрезвычайныхъ податей и банковая коммиссія. Коммиссіи эти состояются изъ членовъ отъ всѣхъ четырехъ сословій въ равномъ числѣ, по 3 или по 4. Если встрѣятся вопросы, требующіе осо-

баго разсмотрѣнія, могутъ быть учреждаемы подобнымъ же образомъ временныя комиссіи.

Каждое сословіе засѣдаетъ отдѣльно. Этимъ, конечно, нѣсколько ослабляется неравномѣрность числа представителей отъ различныхъ сословій, но не безусловно. Число представителей все-таки имѣетъ большое значеніе. Во-первыхъ, чѣмъ собраніе многочисленнѣе, тѣмъ оно независѣе, самостоятельнѣе. Между тѣмъ въ финляндіи всего многочисленнѣе собраніе какъ разъ того сословія, которое уже по своему общественному и имущественному положенію самостоятельнѣе другихъ. Напротивъ, болѣе зависимое крестьянское сословіе и представлено очень небольшимъ числомъ представителей. Во-вторыхъ, при небольшомъ числѣ членовъ сословія и большомъ числѣ комиссій всѣ сколько-нибудь вліятельные члены естественно окажутся членами комиссій, и уже некому будетъ подвергать доклады комиссій обстоятельному обсужденію. Наконецъ, хотя по общему правилу сословія засѣдаютъ порознь, но возможны и соединенныя ихъ засѣданія: въ такомъ случаѣ неравномѣрность представительства различныхъ сословій должна сказаться съ особой силой.

Сеймовый уставъ позволяетъ сословіямъ собираться въ одномъ мѣстѣ для совокупнаго совѣщанія по производящемуся на сеймѣ дѣлу, но безъ права постановлять тамъ рѣшеніе. По окончаніи такого совмѣстнаго совѣщанія всѣхъ сословій они расходятся порознь, и каждымъ отдѣльно постановляется рѣшеніе, но уже безъ допущенія дальнѣйшаго обсужденія вопроса. Слѣдовательно, въ этомъ голосованіи отдѣльныхъ сословій каждый голосующій подаетъ голосъ согласно тому впечатлѣнію, какое онъ вынесъ изъ общаго совѣщанія, гдѣ дворянство и духовенство составляютъ подавляющее численное большинство: число ихъ представителей на сеймѣ 1841 г. достигло 184; число представителей двухъ другихъ сословій не превышало 120.

Законъ ставитъ довольно легкія условія для образованія совокупнаго совѣщанія всѣхъ сословій. Достаточно, чтобы одно изъ сословій это предложило, и еще одно къ нему присоединилось. Казалось бы такая форма совѣщаній представляется очень желательной, какъ облегчающая сословіямъ возможность обмѣна мыслей и совмѣстнаго обсужденія вопросовъ въ общихъ народныхъ интересахъ. Но сословный духъ еще такъ силенъ въ финляндскомъ сеймѣ, что созывъ совокупнаго совѣщанія является лишь крайне рѣдкимъ исключеніемъ. Обыкновенно довольствуются обсужденіемъ вопроса каждымъ сословіемъ порознь.

Обсужденіе вопросовъ отдѣльными сословіями не чередуется,

не слѣдуетъ одно за другимъ, а происходитъ одновременно, такъ что одно сословіе не можетъ воспользоваться тѣмъ, что было сказано въ другихъ. Слѣдовательно, взаимныя отношенія сословій финляндскаго сейма совершенно иныя, чѣмъ отношенія двухъ палатъ парламента въ конституціонныхъ государствахъ. Въ этомъ сказывается характерное различіе сословныхъ и представительныхъ учреждений. Если народное представительство и выражается въ двухъ палатахъ, каждая палата одинаково представляетъ весь народъ, а не отдѣльное сословіе. Поэтому и руководящее начало дѣятельности обѣихъ палатъ одно и то же—общіе народные интересы. Поэтому палаты и обсуждаютъ вопросы по очереди, одна за другой: имъ есть чему поучиться другъ у друга. Сословные чины, напротивъ, каждый представляютъ свой особенный, сословный интересъ. У нихъ у каждого своя особая точка зрѣнія. Для полного и свободнаго выраженія сословныхъ интересовъ надо по возможности устранить воздѣйствіе одного сословія на другое, а для того лучшее средство установить одновременное обсужденіе вопросовъ всѣми сословіями порознь, какъ это и дѣлается въ Финляндіи.

Засѣданія сословій публичны; но сословіе можетъ распорядиться о закрытіи дверей и притомъ безъ всякихъ ограниченій. Ланд-маршалъ и тальманы руководятъ преніями и голосованіемъ, но сами ни въ томъ, ни въ другомъ не принимаютъ участія. Свобода рѣчи въ сеймѣ не вполне обезпечена. Въ сеймовомъ уставѣ не только не провозглашена безотвѣтственность за произносимое въ засѣданіяхъ сейма, но даже прямо указано, что каждое сословіе можетъ не только сдѣлать замѣчаніе оратору, дозволившему сказать что-либо непристойное или для кого-нибудь оскорбительное, но и передать дѣло судебному разбирательству, правда, не иначе какъ по приговору большинства $\frac{5}{6}$ присутствующихъ членовъ.

Это требованіе большинства $\frac{5}{6}$ для передачи дѣла суду не можетъ, однако, имѣть особаго ограничительнаго значенія въ тѣхъ случаяхъ, когда отдѣльный членъ расходится съ большинствомъ своего сословія: тиранія сословія надъ отдѣльными членами, которые бы вздумали бы противиться сословному духу, очевидно, этимъ нисколько не ослабляется.

Обычное движеніе дѣлъ въ сеймѣ начинается съ обсужденія ихъ въ комиссіяхъ. Затѣмъ происходитъ обсужденіе въ каждомъ сословіи отдѣльно. Голосованіе обыкновенно происходитъ открытое, посредствомъ устныхъ отвѣтовъ «да» или «нѣтъ» на вопросъ, предложенный тальманомъ. Выслушавъ отвѣты, тальманъ по своему пониманію объявляетъ о результатѣ голосованія. Но каждый членъ сословія можетъ требовать формальнаго голосованія печатными

записками, на которыхъ значится только «да» или «нѣтъ». Онѣ подаются закрытыми. Тальманы обязаны во избѣжаніе равенства голосовъ при каждомъ голосованіи вынимать и отлагать до вскрытія билетовъ одинъ изъ нихъ. Если при счетѣ прочихъ билетовъ число голосовъ окажется раздѣлившимся по ровну, то отложенный билетъ вскрывается и имъ рѣшается дѣло.

По общему правилу рѣшеніемъ сейма считается согласное постановленіе по меньшей мѣрѣ трехъ сословій. Но для измѣненія основныхъ законовъ и установленія чрезвычайныхъ податей требуется согласное постановленіе всѣхъ четырехъ сословій. Для измѣненія основныхъ законовъ это требованіе безусловно. Вопросъ объ установленіи чрезвычайной подати, въ случаѣ разногласія сословій, передается на обсужденіе такъ называемой общей комиссіи, которая образуется изъ комиссіи чрезвычайныхъ податей увеличеніемъ ея членовъ до 60 такъ, чтобы отъ cadaго сословія было по 15 членовъ. Если при обсужденіи и голосованіи дѣла въ общей комиссіи по меньшей мѣрѣ большинство $\frac{2}{3}$ выскажется за установленіе подати, то предложеніе считается принятымъ; въ противномъ случаѣ отвергнутымъ.

Если по вопросамъ, рѣшаемымъ согласнымъ постановленіемъ трехъ сословій, голоса раздѣлятся такъ, что не образуется требуемаго большинства и притомъ сеймъ признаетъ дѣло не могущимъ остаться безъ разрѣшенія, то оно также передается на обсужденіе общей комиссіи. Но для рѣшенія этихъ дѣлъ въ общей комиссіи требуется простое большинство голосовъ.

Такова организація сейма. Все его устройство проникнуто строгимъ сословнымъ духомъ. Въ основу его дѣятельности положено начало полной сословной разобщенности. Ничтожное по численности дворянство вмѣстѣ съ лютеранскимъ духовенствомъ имѣютъ столько же голосовъ, какъ и представители всего остального населенія Финляндіи.

Стремленіе нашихъ окраинъ къ обособленію всегда и вездѣ приводило къ одному и тому же неизбежному результату: къ сохраненію въ нихъ устарѣлыхъ, отжившихъ учреждений, давно исчезнувшихъ и забытыхъ въ другихъ странахъ. Было время, когда мы зачѣмъ-то оберегали въ прибалтійскомъ краѣ патримониальную юрисдикцію и вотчинную полицію. Теперь въ Финляндіи мы сохраняемъ чуждое русской жизни наслѣдіе средневѣковой старины—сословный сеймъ.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

ПОДЧИНЕННОЕ УПРАВЛЕНІЕ.

ГЛАВА I.

ДѢЯТЕЛЬНОСТЬ И ОРГАНЫ ВЕРХОВНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

§ 25. Функціи подчиненнаго управленія.

Велѣніями верховной власти опредѣляются пѣли и задачи государственной дѣятельности и устанавливаются юридическія нормы, разграничивающія разнообразныя интересы, составляющіе содержаніе государственной жизни. Такимъ образомъ дѣятельностью верховнаго управленія опредѣляется въ общемъ и содержаніе, и формы государственной дѣятельности. Но органы верховнаго управленія сами не осуществляютъ непосредственно своихъ велѣній; не совершаютъ сами всей массы отдѣльных дѣйствій, необходимыхъ для осуществленія ихъ велѣній; не разрѣшаютъ сами всѣхъ спорныхъ вопросовъ, возникшимъ при этомъ. Дѣло верховнаго управленія намѣтить задачи государственной дѣятельности и указать способы ихъ осуществленія. Для дѣйствительнаго ихъ выполненія организуются въ государствѣ особыя учрежденія, призванныя дѣйствовать по полномочію и на основаніи указаній органовъ верховнаго управленія. Это—органы подчиненнаго управленія. Условія ихъ дѣятельности существенно отличаются отъ условій дѣятельности верховнаго управленія. Подчиненное управленіе прежде всего лишено той самостоятельности, которая отличаетъ верховное управленіе. Органы подчиненнаго управленія могутъ дѣйствовать не иначе, какъ по уполномочію верховнаго управленія, выраженному въ законѣ, указѣ или частномъ велѣніи. Поэтому акты подчиненнаго управленія представляются лишь условно обязательными, насколько они не превышаютъ данныхъ подчиненному управленію полномочій.

Государственная власть сама по себѣ безгранична, ей нѣтъ юридическихъ ограниченій. Но эта юридическая неограниченность государственной власти проявляется только въ верховномъ управленіи. Подчиненное управленіе представляетъ собою осуществленіе не неограниченной государственной власти, а ограниченныхъ полномочій, исходящихъ отъ органовъ верховнаго управленія.

Правда, съ обособленіемъ законодательства и въ верховномъ управленіи устанавливается какъ бы внутреннее ограниченіе. Правительственные акты имѣютъ силу лишь подъ условіемъ непротиворѣчія ихъ закону. Но для обязательности ихъ не требуется, чтобы они были и прямо основаны на законѣ; надо только, чтобы они не противорѣчили закону. Въ сферѣ же вопросовъ нерегулированныхъ законодательствомъ органы верховнаго управленія дѣйствуютъ совершенно свободно, ничѣмъ по праву не будучи ограничены. Напротивъ, въ сферѣ подчиненнаго управленія для обязательной силы акта недостаточно, что бы онъ не противорѣчилъ только закону; надо, чтобы подчиненное управленіе было прямо уполномочено на него органами верховнаго управленія. Подчиненное управленіе не имѣетъ, подобно верховному, общаго полномочія управлять государствомъ; оно уполномочивается лишь на осуществленіе отдѣльныхъ опредѣленныхъ задачъ управленія въ предѣлахъ, устанавливаемыхъ актами верховнаго управленія.

Полномочія, предоставляемыя подчиненному управленію, составляютъ для него вмѣстѣ съ тѣмъ и обязанность. Подчиненное управленіе можетъ дѣйствовать лишь настолько, насколько оно къ тому уполномочено верховнымъ управленіемъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ оно и обязано осуществить все то, къ чему уполномочено. Такимъ образомъ и съ этой стороны дѣятельность подчиненнаго управленія не представляется свободною. Оно не можетъ по своему усмотрѣнію дѣйствовать или бездѣйствовать. Вся дѣятельность подчиненнаго управленія является выполненіемъ возложенной на него верховнымъ управленіемъ обязанности.

По всему этому власть подчиненнаго управленія представляется условной и ограниченной. Власть верховнаго управленія ограничивается лишь предѣлами физической возможности и бытовыми условіями. Границы государства могутъ быть измѣнены не только договорами съ другими державами, но и завоеваніями. Права гражданской свободы имѣютъ значеніе лишь настолько, насколько признаются положительнымъ законодательствомъ, могущимъ быть всегда измѣненнымъ властью верховнаго управленія. Власть подчиненнаго управленія обставлена, напротивъ, опредѣленными юридическими гранями, постановленіями положительнаго права. Поэтому и отно-

пленіе гражданъ къ органамъ верховнаго и къ органамъ подчиненнаго управленія существенно различны. Между гражданиномъ и верховнымъ управленіемъ нѣтъ и не можетъ быть-судьи, именно потому, что власть верховная есть власть свободная, дискреціонная. Гражданинъ ни при какихъ условіяхъ не можетъ требовать изданія опредѣленнаго закона, или отмены существующаго и точно въ такое же положеніе поставлены и собственно правительственные акты въ сферѣ нерегулированной законодательствомъ. Къ органамъ же подчиненнаго управленія граждане могутъ обращаться съ правовыми требованіями, такъ какъ дѣятельность подчиненнаго управленія представляетъ выполнение юридической обязанности, въ предѣлахъ данныхъ ему полномочій.

Акты подчиненнаго управленія подлежатъ поэтому обжалованію, если заинтересованное лицо находитъ ихъ незаконными или превышающими полномочія даннаго органа подчиненнаго управленія. При этомъ превышеніемъ полномочія будетъ и то, когда подчиненное управленіе воспользуется имъ не въ тѣхъ цѣляхъ, для осуществленія которой данное полномочіе ему предоставлено.

Условность и ограниченность власти подчиненнаго управленія приводитъ къ тому, что въ дѣятельности его обособляются двѣ существенно различныя функціи. Подчиненное управленіе обязано не только осуществлять отдѣльныя задачи управленія, но и сообразоваться при этомъ съ дѣйствующимъ правомъ, которое для органовъ подчиненнаго управленія имѣетъ безусловную силу. Дѣйствительное осуществленіе задачъ управленія требуетъ разрѣшенія вопросовъ цѣлесообразности; подчиненіе постановленіямъ дѣйствующаго права—порождаетъ вопросы объ истолкованіи юридическихъ нормъ, въ примѣненіи ихъ къ частнымъ случаямъ. Такимъ образомъ дѣятельность подчиненнаго управленія складывается изъ осуществленія отдѣльныхъ задачъ управленія и истолкованія юридическихъ нормъ. Первая изъ этихъ функцій есть функція администраціи, вторая—функція суда.

Судебная функція, также какъ и администрація, есть функція подчиненнаго управленія. Отправленіе правосудія есть не только право, но и обязанность. Уклоненіе отъ выполнения ея составляетъ даже уголовное преступленіе—отказъ въ правосудіи. Точно также, отправляя свою функцію, судъ дѣйствуетъ не свободно, а по уполномочію верховной власти и на основаніи закона. Следовательно, судебная дѣятельность представляетъ всѣ отличительныя особенности подчиненнаго управленія. Но несмотря на то, что судъ и администрація одинаково относятся къ сферѣ подчиненнаго управленія, между этими двумя функціями существенная разниа. Вы-

полненіе судебной функціи заключается собственно въ чисто логической операціи истолкованія законовъ; функція администраціи— въ практической дѣятельности, направленной къ непосредственному достиженію опредѣленныхъ внѣшнихъ результатовъ. Отправленіемъ суда только охраняется уже существующее право; дѣятельностью административною вносится въ общественную жизнь всегда нѣчто новое, такъ какъ ею осуществляются интересы иначе оставшіеся бы безъ осуществленія. Дѣятельность суда опредѣляется исключительно одними строго опредѣленными нормами права; дѣятельность администраціи всегда нѣсколько гадательными соображеніями цѣлесообразности.

Уже эта внутренняя разнородность судебной и административной функціи приводитъ къ необходимости ихъ внѣшняго обособленія. Для надлежащаго выполненія такихъ разнородныхъ функцій потребны слишкомъ различныя качества, чтобы можно было съ удобствомъ соединять эти функціи въ рукахъ однихъ и тѣхъ же учреждений. Отправленіе правосудія требуетъ непристрастія, обдуманности, спокойствія; административная дѣятельность — энергіи, быстроты, подвижности. Для судьи особенно важно знаніе закона, дательства, для администратора — техническихъ правилъ достиженія данной цѣли. Въ судьяхъ выше всего цѣнится способность не поддаваться увлеченіямъ, не отступать отъ проведенія общихъ началъ права подъ давленіемъ запросовъ практическаго удобства; въ администраторѣ важнѣе всего — именно отзывчивость къ измѣнчивымъ запросамъ практической жизни. Но обособленіе судебныхъ и административныхъ функцій вызывается еще и другими соображеніями. Оно необходимо для вѣщаго обезпеченія законности. Въ пестромъ разнообразіи административной дѣятельности каждая сколько-нибудь значительная группа интересовъ находитъ себѣ спеціальнаго представителя и охранителя въ лицѣ соотвѣтствующаго административнаго вѣдомства. Конечно, и интересъ законности нуждается въ такомъ же особомъ представительствѣ тѣмъ болѣе что право, разграничивая сталкивающіеся интересы и ограничивая, слѣдовательно, ихъ осуществленіе, является для дѣятельности администраціи непремѣнно стѣсненіемъ ея свободы. Для того, чтобы юридическія нормы получили дѣйствительное и неуклонное примѣненіе, необходимо чтобы истолкованіе ихъ было предоставлено не тѣмъ органамъ, на которыхъ лежитъ обязанность осуществленія отдѣльныхъ интересовъ, разграничиваемыхъ юридическими нормами. Только при этомъ условіи можетъ быть выдержано на дѣлѣ устанавливаемое правомъ соотношеніе между разнообразными интересами; только при этомъ условіи можно предотвратить случайное преобла-

даніе отдѣльныхъ интересовъ въ зависимости просто отъ болѣе энергіи того или другого административнаго вѣдомства. Наконецъ, для возможности руководиться при отправленіи правосудія только началами права и для обезпеченія судебнымъ рѣшеніямъ подобающаго имъ авторитета въ глазахъ общества, необходимо ввѣрять осуществленіе судебныхъ функцій возможно независимымъ учрежденіямъ, относительно которыхъ не могло бы быть и тѣни сомнѣнія, что они судятъ въ угоду или по указанію власти имущихъ. Между тѣмъ учрежденія, осуществляющія административныя функціи, непременно должны быть поставлены въ зависимое положеніе другъ отъ друга въ порядкѣ инстанцій и отъ органовъ верховнаго управленія. Соображенія цѣлесообразности такъ неопредѣленны и измѣнчивы, что невозможно каждому отдѣльному органу подчиненнаго управленія предоставить самостоятельное рѣшеніе вопросовъ цѣлесообразности. Чтобы сохранить въ государственномъ управленіи нѣкоторое единство, необходимо подчинить всю административную дѣятельность указаніямъ органовъ верховнаго управленія. Административная дѣятельность не только регулируется опредѣленными общими правилами, но и по каждому частному вопросу администраціи могутъ быть дѣлаемы непосредственныя указанія, что и какъ сдѣлать.

Таковы основанія обособленія судебной и административной функцій. Однако полное обособленіе получаетъ въ дѣйствительности далеко не вся судебная дѣятельность. Только отправленіе уголовного правосудія да охрана гражданскихъ правъ выдѣляется въ вѣдѣніе особыхъ вполнѣ независимыхъ и обособленныхъ отъ администраціи судебныхъ установленій. Охрана публичныхъ правъ, напротивъ, до сихъ поръ ввѣрается или тѣмъ же административнымъ учрежденіямъ, которыя призваны къ непосредственному осуществленію задачъ управленія, или же образуемымъ въ составѣ административныхъ учрежденій и въ непосредственной связи съ ними особымъ коллегіямъ, органамъ такъ наз. административной юстиціи. Это объясняется, конечно, недостаточнымъ, сравнительно, развитіемъ публичнаго права, смѣшеніемъ вопросовъ публичнаго права съ вопросами цѣлесообразности. Надлежащее выясненіе юридической природы государственнаго юридическаго отношенія и связанное съ этимъ болѣе строгое разграниченіе публичнаго права и политики, безъ сомнѣнія, приведетъ современемъ къ образованію на ряду съ уголовными и гражданскими, судами такихъ же независимыхъ судовъ публичнаго права. Уже образованіе въ составѣ администраціи особыхъ коллегій для осуществленія функцій административной юстиціи представляетъ весьма важный шагъ въ этомъ

направленіи. И въ постепенномъ развитіи организаціи административныхъ судовъ замѣчается все больше и больше приближеніе ихъ и по устройству, и по условіямъ дѣятельности къ положенію, занимаемому обыкновенными судами.

Дѣятельность уголовного и гражданского суда опредѣляется почти всецѣло нормами уголовного и гражданского права. Поэтому разсмотрѣніе ихъ организаціи и условій дѣятельности не относится къ государственному праву, а составляетъ содержаніе науки уголовного и гражданского процесса, излагаемой въ ближайшей связи съ матеріальнымъ уголовнымъ и гражданскимъ правомъ. Для государственнаго права дѣятельность уголовныхъ и гражданскихъ судовъ имѣетъ непосредственное значеніе лишь настолько, насколько дѣло идетъ обо уголовной и гражданской отвѣтственности должностныхъ лицъ, служащей однимъ изъ средствъ обезпеченія законности въ управленіи. Дѣятельность административныхъ судовъ, напротивъ, имѣетъ ближайшее отношеніе именно къ государственному праву. Мы разсмотримъ ихъ устройство и дѣятельность въ четвертомъ отдѣлѣ въ общей связи со всеми другими способами обезпеченія законности въ управленіи. Въ настоящемъ же отдѣлѣ остановимся на выясненіи одной только административной функціи подчиненнаго управленія.

§ 26. Формы административной дѣятельности ¹⁾.

Осуществленіе разнообразныхъ задачъ государственной жизни можетъ быть достигаемо двумя различными путями. Государство можетъ или положительно содѣйствовать своею дѣятельностью осуществленію этихъ задачъ, или же только направлять къ осуществленію ихъ дѣятельность частныхъ лицъ, налагая на нихъ съ этой цѣлью извѣстныя ограниченія ихъ свободы, требуя отъ нихъ воздержанія отъ однихъ дѣйствій, совершенія другихъ. Различіе положительнаго содѣйствія осуществленію государственныхъ задачъ и простого регулированія дѣятельности частныхъ лицъ ради обезпеченія осуществленія разнообразныхъ общественныхъ интересовъ имѣетъ очень существенное значеніе. Въ регулированіи дѣятельности частныхъ лицъ администрація выступаетъ болѣе съ характеромъ власти, нежели въ положительномъ содѣйствіи. При поло-

¹⁾ Laband, Staatsrecht des deutschen Reiches, 2 Aufl., I, s. 686. Ullbrich-Oesterreichisches Staatsrecht. 1892, s. 125. Gneist, Das englische Verwaltungsrecht, 1883, I, s. 321. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrecht. 1884. s. 240.

жительномъ содѣйствіи администрація распоряжается собственно только принадлежащими государству матеріальными средствами да силами должностныхъ лицъ. Принудительный характеръ государственной дѣятельности выражается при этомъ лишь въ принудительномъ способѣ приобрѣтенія, государствомъ матеріальныхъ средствъ, въ обязательномъ, повинностномъ способѣ отправленія нѣкоторыхъ должностей. Но сама по себѣ дѣятельность, заключающаяся въ положительномъ содѣйствіи, не имѣетъ характера принудительнаго властвованія. Постройка и эксплуатація желѣзной дороги, управленіе школой или больницей, веденіе банковыхъ операцій, и т. п. представляются по внутреннему своему содержанію совершенно одинаковыми, независимо отъ того, кѣмъ эти дѣйствія совершаются: частнымъ лицомъ или административнымъ органомъ. Напротивъ, регулируя дѣятельность частныхъ лицъ въ цѣляхъ обезпеченія условій осуществленія извѣстныхъ задачъ государственной жизни, государство, конечно, этимъ самымъ властвуетъ надъ подданными и потому такого рода регулировка и доступна только органамъ власти. Дѣятельность положительнаго содѣйствія, опредѣляется главнымъ образомъ техническими правилами, а не юридическими нормами. Разработка казеннаго рудника, преподаваніе въ казенномъ учебномъ заведеніи, лѣченіе въ казенной больницѣ опредѣляется, конечно, правилами горнаго искусства, педагогики, медицины, а не началами права. Такъ какъ государство дѣйствуетъ при этомъ пользуясь собственными силами и средствами, то вопросы права возникаютъ тутъ сравнительно рѣдко и какъ бы случайно: они не вытекаютъ изъ самаго существа этого рода административной дѣятельности. Въ совершенно иныя условія поставлена дѣятельность регулированія. Регулируя дѣятельность частныхъ лицъ въ цѣляхъ осуществленія государственныхъ задачъ, государство на каждомъ шагѣ сталкивается съ частными интересами и такимъ образомъ тутъ постоянно возникаютъ вопросы права. Наконецъ эти двѣ формы административной дѣятельности существенно различны и по своимъ результатамъ. Результатомъ положительнаго содѣйствія является созданіе опредѣленныхъ матеріальныхъ благъ, служащихъ непосредственному осуществленію извѣстныхъ интересовъ общественной жизни. Результатомъ регулированія дѣятельности частныхъ лицъ получается созданіе правъ и правообязанностей, лишь обусловливающихъ собою возможность осуществленія общественныхъ интересовъ.

Положительное содѣйствіе государства осуществленію общественныхъ интересовъ само можетъ проявляться въ различныхъ формахъ. Государство или прямо беретъ на себя осуществленіе извѣст-

ной задачи, или же только содѣйствуетъ въ томъ дѣятельности частныхъ лицъ. Когда государство беретъ само на себя осуществленіе данной задачи, оно можетъ или признать это своимъ исключительнымъ правомъ, своей монополіей, или, напротивъ, допустить вмѣстѣ съ тѣмъ и конкурирующую дѣятельность частныхъ лицъ. Когда государство только содѣйствуетъ дѣятельности частныхъ лицъ это содѣйствіе можетъ заключаться въ надѣленіи частныхъ лицъ или матеріальными къ тому средствами, или особыми правами.

Монополіи устанавливаются въ тѣхъ случаяхъ, когда цѣлесообразное осуществленіе какой-либо задачи требуетъ непременно объединенія дѣла. Такъ обыкновенно устанавливается государственная монополія монетнаго, почтоваго, телеграфнаго дѣла. Эти административныя монополіи, монополіи въ интересахъ управленія, не слѣдуетъ смѣшивать съ монополіями финансовыми, которыя обуславливаются не большею цѣлесообразностью объединенія извѣстнаго дѣла, а стремленіемъ обезпечить казнѣ большій или болѣе вѣрный доходъ. Такой характеръ имѣютъ, напримѣръ, монополіи табачная, соляная, пороховая, карточная. Когда непосредственное осуществленіе какой-либо задачи государствомъ вызывается только недостаточностью частныхъ капиталовъ или отсутствіемъ частной предпримчивости, а объединеніе всего дѣла въ однѣхъ рукахъ не признается необходимымъ, тогда на ряду съ государственною дѣятельностью допускается, и даже иногда прямо поощряется, искусственно поддерживается, свободная конкурирующая дѣятельность частныхъ лицъ. Въ такія условія поставлена, напр., государственная дѣятельность по устройству школъ, больницъ, по постройкѣ желѣзныхъ дорогъ.

Содѣйствіе со стороны государства дѣятельности частныхъ лицъ надѣленіемъ ихъ потребными для нихъ матеріальными средствами выражается, въ довольно разнообразныхъ формахъ. Надѣленіе это можетъ имѣть характеръ безвозвратнаго предоставленія потребныхъ матеріальныхъ средствъ или заключаться въ оказаніи кредита. Безвозвратное предоставленіе промысловъ или форму пособій, которыя могутъ быть денежными или заключаться въ даровомъ или удешевленномъ отпускѣ матеріаловъ (какъ-то лѣса на устройство паточныхъ заводовъ, (уст. сельск. хоз. ст. 65) или такомъ же отводѣ земли (напр. въ Сибири подѣ устройство пасѣкъ. Уст. сельск. хоз. ст. 99). Другую форму безвозвратнаго предоставленія средствъ составляютъ преміи за успѣшное и широкое развитіе дѣла, напр. поминальная плата за заграничные рейсы судовъ, возвратъ акциза за вывозимый за границу сахаръ и спиртъ и т. п. Содѣйствіе государства кредитомъ выражается или въ прямой выдачѣ ссудъ,

напр. продовольственныхъ, или въ организаціи болѣе дешеваго кредита, или въ принятіи государствомъ на себя поручительства въ платежѣ процентовъ по займамъ, напр. гарантія желѣзнодорожныхъ обязательствъ.

Содѣйствіе дѣятельности частныхъ лицъ посредствомъ надѣленія ихъ особыми правами представляетъ уже переходъ къ регулированію дѣятельности частныхъ лицъ властью государства. Тутъ создаются дѣятельностью администраціи не матеріальныя блага, а права. Но, съ другой стороны, въ такомъ предоставленіи особыхъ правъ, какъ преміи за осуществленіе извѣстнаго дѣла, проявляется со стороны государства не столько властвованіе, сколько попеченіе, какъ и въ другихъ формахъ положительнаго содѣйствія. Предоставленіе особыхъ правъ можетъ прежде всего заключаться въ предоставленіи частному лицу монополіи, напр., исключительнаго права на содержаніе въ данной мѣстности аптеки, на устройство въ городѣ телефоновъ, электрическаго освѣщенія, содержанія извознаго промысла и т. п. Сюда же относятся также привилегіи на изобрѣтенія, дающія исключительное право пользоваться даннымъ изобрѣтеніемъ въ теченіе опредѣленнаго срока. Затѣмъ другую форму содѣйствія предоставленіемъ правъ составляетъ предоставленіе почетныхъ преимуществъ, напр., предоставленіе правъ государственной службы, предоставленіе правъ почетнаго гражданства, награжденіе орденами, медалями, почетными кафтанами.

Регулировка дѣятельности частныхъ лицъ въ цѣляхъ обезпеченія условія надлежащаго осуществленія разнообразныхъ общественныхъ интересовъ достигается или прямымъ установленіемъ въ юридическихъ нормахъ общихъ велѣній, обращенныхъ къ подданнымъ, или предоставленіемъ органамъ администраціи полномочія подѣ извѣстными условіями по своему усмотрѣнію регулировать дѣятельность подданныхъ.

Непосредственное регулированіе частной дѣятельности юридическими нормами выражается въ разнообразныхъ велѣніяхъ, которыя можно свести къ тремъ основнымъ категоріямъ: 1) прямое предписаніе что-либо совершить; 2) воспрещеніе опредѣленныхъ дѣйствій, и 3) допущеніе совершенія извѣстныхъ дѣйствій лишь съ соблюденіемъ извѣстныхъ условій. Условія, въ зависимости отъ соблюденія которыхъ законъ ставитъ допустимость нѣкоторыхъ дѣйствій, могутъ быть крайне разнообразны. Укажемъ тѣ изъ нихъ, которыя имѣютъ болѣе общее значеніе. Осуществленіе монопольныхъ промысловъ и предпріятій обыкновенно обусловливается обязанностью непременно совершать составляющія ихъ содержаніе дѣйствія въ опредѣленныхъ рамкахъ или вообще насколько на

нихъ будетъ спросъ заинтересованныхъ въ томъ лицъ. Такъ перевозка пассажировъ, багажа, почты и грузовъ составляетъ обязанность каждой открытой для движенія желѣзной дороги (Общ. уст. жел. дор., ст. 1). Такъ практикующій врачъ обязанъ во всякое время являться по зову больного (улож. о нак., ст. 872). Такъ аптеки должны дѣйствовать непрерывно, изготовляя лѣкарства во всякое время дня и ночи по мѣрѣ поступления заказовъ и ни въ какомъ случаѣ не могутъ отказаться отъ выполненія заказовъ. Когда какое-нибудь дѣло осуществляется совмѣстною дѣятельностью многихъ лицъ, въ особенности организованнымъ союзомъ лицъ, то законодательство требуетъ обыкновенно, чтобы дѣятельность эта совершалась явно, чтобы дѣйствія союза оглашались во всеобщее свѣдѣніе. Иногда требуется кромѣ того предварительнаго заявленія подлежащей власти. Это даетъ возможность администраціи слѣдить за такого рода дѣятельностью и своевременно принимать мѣры предупрежденія возможныхъ злоупотребленій. Бываетъ и такъ, что законодательство само требуетъ чтобы извѣстные дѣйствія совершались не иначе какъ сообщая всѣмъ заинтересованнымъ лицами. Это выражается въ установленіи обязательнаго образованія, т. н. товарищества (Genossenschaft). Такъ устанавливается обязательное совмѣстное веденіе лѣсного хозяйства всѣми собственниками смежныхъ лѣсныхъ участковъ (Waldgenossenschaft). Такъ у насъ для тюленьяго промысла на льдахъ Мезенскаго залива или т. н. Устьинскаго промысла и для тюленьяго промысла на Каспійскомъ морѣ установлена обязательная совмѣстная ловля всѣми промышленниками въ одинъ общій опредѣляемый выборными лицами срокъ. (Уст. сельск. хоз., ст. 233—240 и 537—539). Такъ въ Закавказьѣ пользованіе оросительной водой совершается не иначе какъ по указаніямъ совѣта выборныхъ отъ магала, то-есть отъ жителей мѣстности, орошаемой водою одного водовмѣстилища (Собр. Узак. 1891 г., ст. 97 § 14).

Не всегда юридическія нормы прямо устанавливаютъ велѣнія, обращенныя къ подданнымъ. Во многихъ случаяхъ они только уполномочиваютъ администрацію на принятіе тѣхъ или другихъ распоряженій по соображенію условій каждаго конкретнаго случая. Полномочія, предоставляемые при этомъ администраціи, могутъ заключаться или въ правѣ въ случаѣ надобности предъявлять частнымъ лицамъ извѣстные требованія: требовать совершенія опредѣленныхъ дѣйствій и воспрепятствовать имъ совершеніе дозволенныхъ дѣйствій, или можетъ быть и такъ, что опредѣленные дѣйствія допускаются вообще не иначе какъ съ предварительнаго на то разрѣшенія администраціи. Слѣдовательно, администрація мо-

жетъ пользоваться или правомъ предъявлять требованія, или правомъ давать разрѣшенія.

Требованія, предъявляемыя администраціей, бываютъ положительныя—предписанія, и отрицательныя—ограниченія. Примѣромъ положительныхъ требованій можетъ служить право полиціи требовать содѣйствія обывателей въ случаяхъ наводненія (Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 1399, 1429), пожара (ст. 1477, 1478), кораблекрушенія, (ст. 1479), ссоръ, дракъ, буйства (ст. 1455), а также для преслѣдованія и поимки разбойниковъ, воровъ и бѣглыхъ (ст. 1429). Въ частности отъ извозчиковъ можно потребовать отвозить даромъ съ мѣста пожара пожитки (Уст. пред. прест., ст. 324, Прилож.). Министръ внутреннихъ дѣлъ въ случаѣ повальныхъ заразительныхъ болѣзней можетъ и вольнопрактикующихъ врачей переводить изъ другихъ губерній (уст. врач., ст. 137). Въ губерніяхъ бывшаго Царства Польскаго и Курляндской отъ всѣхъ мѣстныхъ жителей можно требовать участія въ облавахъ на хищныхъ звѣрей (уст. сельск. хоз., ст. 156).

Ограниченія, налагаемыя въ случаѣ надобности администраціей, устанавливаются, во первыхъ, въ отношеніи къ опредѣленному объекту, напримѣръ, воспрещеніе розничной продажи данной газеты, признаніе лѣса защитнымъ, объявленіе цѣлебнаго источника имѣющимъ общественное значеніе; такое признаніе влечетъ за собой воспрещеніе цѣлаго ряда дѣйствій относительно даннаго лѣса, или источника; во-вторыхъ, такія же ограниченія могутъ быть устанавливаемы и въ отношеніи къ опредѣленнымъ лицамъ, напр., особыя ограниченія въ отношеніи къ поднадзорнымъ.

Разрѣшенія относятся или къ отдѣльнымъ дѣйствіямъ, напримѣръ, къ отлучкѣ отъ предѣловъ государства, къ напечатанію книги, подлежащей предварительной цензурѣ, или вообще къ занятію извѣстнымъ промысломъ, осуществленію извѣстнаго предпріятія. Разрѣшенія второй категоріи, т.-есть разрѣшенія на цѣлый рядъ однородныхъ дѣйствій, называются концессіями. Они могутъ быть личными и концессіями предпріятій. Личная концессія устанавливается только для даннаго лица. Такова, напр., по нашему законодательству концессія на содержаніе типографіи, право заниматься извѣстнымъ промысломъ. Концессіи предпріятій имѣютъ болѣе объективный характеръ, въ томъ смыслѣ, что будучи даны одному лицу, онѣ составляютъ его приобрѣтенное гражданское право и потому могутъ отъ него переходить къ другимъ лицамъ общими способами гражданского оборота. Таковы, напр., концессіи на содержаніе аптеки, на изданіе газеты.

§ 27. Элементы административной дѣтельности ¹⁾.

Мы рассмотрѣли различныя формы административной дѣтельности. Намъ предстоитъ теперь выяснитъ общіе элементы ея. Въ чемъ бы ни заключалась дѣтельность администраціи, въ положительномъ ли содѣйствіи осуществленію задачъ государственной жизни, или въ регулированіи дѣтельности частныхъ лицъ, она всегда предполагаетъ: 1) установленіе общихъ правилъ; 2) разрѣшеніе отдѣльныхъ, конкретныхъ случаевъ на основаніи установленныхъ общихъ правилъ, и 3) дѣйствительное осуществленіе принятаго рѣшенія. Сообразно съ этимъ различаютъ три общихъ элемента административной дѣтельности: 1) указъ (*Verordnung, décret*) или установленіе общихъ правилъ, 2) распоряженіе (*Verfügung, arrêt*) или разрѣшеніе отдѣльныхъ конкретныхъ случаевъ и 3) исполненіе или совершеніе самыхъ дѣйствій, направленныхъ къ осуществленію распоряженія.

Изъ этихъ трехъ элементовъ указъ и распоряженіе общи администраціи съ верховнымъ управленіемъ, которое также и устанавливаетъ общія правила и даетъ частныя велѣнія. Но если въ верховномъ управленіи преобладаетъ установленіе общихъ правилъ, дѣтельность администраціи, напротивъ, слагается, главнымъ образомъ, изъ распоряженій сообразно правиламъ, устанавливаемымъ органами верховнаго управленія. Дѣло верховнаго управленія заключается прежде всего въ руководящихъ указаніяхъ; дѣло администраціи—въ дѣйствительномъ осуществленіи предначертаній верховнаго управленія. Что же касается исполненія, то это элементъ исключительно присущій административной дѣтельности. Органы верховнаго управленія сами никогда не приводятъ въ исполненіе своихъ велѣній.

Только два изъ указанныхъ элементовъ необходимо присущи каждому акту администраціи: распоряженіе и исполненіе. Въ каждомъ данномъ случаѣ, вызывающемъ дѣтельность администраціи, необходимо распорядиться и привести распоряженіе въ исполненіе. Установленіе общаго правила можетъ и отсутствовать. Бываетъ иногда такъ, что извѣстная отрасль административной дѣтельности слагается вся изъ ряда частныхъ мѣръ отъ случая къ случаю, безъ руководства какими-либо общими, напередъ установленными правилами. Но еслибы администрація не дѣлала вовсе и распоряженій, или не приводила бы ихъ въ исполненіе, тогда бы не было вовсе въ данномъ случаѣ управленія. Однако, хотя административная дѣтельность

¹⁾ Stein, *Handbuch der Verwaltungslehre*, 1888 г., I, SS. 100 — 118. Löning, *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*. 1884, S. 240.

и может иногда обходиться безъ установленія общихъ правилъ, тѣмъ не менѣе этотъ элементъ ея не представляется только случайнымъ, а составляетъ, такъ сказать, естественную ея принадлежность. Разъ случаи извѣстнаго рода повторяются, само собой слагаются для нихъ и общія правила. Кромѣ того вездѣ, гдѣ администрація осуществляется различными органами власти, высшими и низшими, высшій органъ неизбѣжно даетъ низшему напередъ извѣстныя указанія, какъ дѣйствовать въ опредѣленныхъ случаяхъ, даетъ инструкціи, наказы, указы и такимъ путемъ создаются напередъ опредѣленные общія правила осуществленія административныхъ функций.

Такъ какъ власть подчиненнаго управленія условна и ограничена, то и общія правила администрація можетъ устанавливать только въ предѣлахъ данныхъ ей верховнымъ управленіемъ полномочій. По общему правилу полномочія эти заключаются въ непосредственномъ осуществленіи отдѣльныхъ задачъ управленія; по этому, и общія правила администрація устанавливаетъ только техническія. Для того, чтобы административный органъ могъ установить своимъ указомъ юридическую норму, ему необходимо специальное на то полномочіе отъ верховнаго управленія. Другими, словами указы, издаваемые администраціей по общему правилу, могутъ быть только техническими указами, и лишь въ силу specialнаго на то полномочія указами юридическими. Но и установленіе техническихъ правилъ для управленія имѣетъ не малое юридическое значеніе. Значеніе это опредѣляется тѣмъ, что самый выборъ именно даннаго опредѣленнаго технического правила въ руководство администраціи есть уже самъ по себѣ актъ власти, а не просто дѣло благоразумія. Хотя бы выборъ этотъ былъ сдѣланъ высшимъ органомъ неудачно, разъ онъ сдѣланъ, онъ обязательнъ для подчиненныхъ органовъ, не могущихъ по собственному усмотрѣнію отступить отъ правила, указаннаго имъ высшимъ органомъ.

Распоряженіе и исполненіе суть элементы, необходимо присущіе каждому акту администраціи; но не всегда они представляются раздѣльными, обособленными. Они могутъ иногда сливаться въ одномъ дѣйствиі. Это бываетъ именно въ тѣхъ случаяхъ, когда и принятіе извѣстнаго распоряженія и его исполненіе предоставляется одному и тому же органу. Но такіе случаи представляются сравнительно рѣдкими. Обыкновенно принятіе распоряженій и его исполненій ввѣряется различнымъ органамъ, такъ какъ для того и другого требуются совершенно различныя качества и организаціи и личнаго состава учреждений.

Распоряженія администраціи суть, какъ и указы, проявленія

власти. Въ этомъ ихъ юридическое значеніе и ихъ отличіе отъ частныхъ распоряженій. По содержанію своему распоряженія администраціи и распоряженія частныхъ лицъ, направляясь къ достиженію опредѣленной практической цѣли, могутъ быть совершенно тождественны, но юридическое ихъ значеніе всегда существенно различно. Одностороннее распоряженіе частнаго лица ни для кого не обязательно. Напротивъ, распоряженіе администраціи, какъ проявленіе власти, имѣетъ обязательную силу и для подчиненныхъ органовъ власти, и для частныхъ лицъ. Это не значитъ, чтобы распоряженіямъ администраціи присвоивалась подобно судебнымъ рѣшеніямъ безусловная, безповоротная сила. Напротивъ ихъ можно обжаловать, обыкновенно безъ ограниченія опредѣленнымъ срокомъ, по начальству ссылаясь на ихъ неудобство и нецѣлесообразность. Да и сама администрація въ большинствѣ случаевъ въ правѣ ихъ отмѣнять и измѣнять и *propter motu*. Но обязательный, властный характеръ административныхъ распоряженій выражается въ томъ, что покуда они не отмѣнены компетентною властью, они обязательны и подлежатъ въ случаѣ надобности принудительному исполненію самою администраціей.

Исполненіе распоряженій въ однихъ случаяхъ достигается собственными средствами и силами администраціи; въ другихъ требуетъ выполненія извѣстныхъ обязанностей со стороны подданныхъ. Въ первомъ случаѣ исполненіе составляетъ внутреннее дѣло администраціи и сводится къ дѣятельности должностныхъ лицъ. Исполненіе съ ихъ стороны своихъ служебныхъ обязанностей обеспечивается осуществленіемъ надъ ними дисциплинарной власти. Когда же для осуществленія исполненія требуется выполненіе опредѣленныхъ обязанностей со стороны частныхъ лицъ, то необходимо обезпечить администраціи, на случай отказа въ добровольномъ исполненіи такихъ обязанностей, возможность принудить къ тому обязанныхъ лицъ. Мѣры принужденія могутъ заключаться или въ непосредственномъ физическомъ принужденіи, или въ угрозѣ наказаніемъ. Мы уже имѣли случай разсмотрѣть юридическія условія примѣненія непосредственнаго физическаго принужденія ¹⁾. Поэтому здѣсь намъ предстоитъ разсмотрѣть лишь вопросъ о карательной санкціи административныхъ распоряженій.

Непосредственнымъ физическимъ принужденіемъ можно достигнуть выполненія лишь отрицательныхъ обязанностей, — обязанностей не совершать чего-либо, да обязанности предоставить въ распоряженіе администраціи опредѣленные вещи. Силою можно, дѣйствительно, помѣшать совершенію запрещеннаго дѣянія, можно ото-

¹⁾ Томъ I, § 41.

брать потребныя для администраціи вещи. Но принудить человека силою къ совершенію какого-либо положительнаго дѣйствія невозможно. Въ отношеніи къ такимъ обязанностямъ приходится прибѣгать къ психическому принужденію, къ угрозѣ наказаніемъ.

Карательная санкція, налагаемыхъ на подданныхъ обязанностей устанавливается во многихъ случаяхъ прямо закономъ. Такія постановленія содержатся въ уложеніи о наказаніяхъ и мировомъ уставѣ и кромѣ того во многихъ административныхъ уставахъ и уставахъ казеннаго управленія содержатся спеціальныя карательныя постановленія. Мы находимъ ихъ въ уставахъ таможенномъ, питейномъ, объ акцизѣ, въ положеніи о пошлинахъ за право промысловъ и торговли, въ уставѣ частной золотопромышленности, въ уставѣ сельскаго хозяйства. Но и за всѣмъ тѣмъ все-таки существуютъ обязанности, нарушеніе которыхъ вовсе не предусмотрено ни уголовными законами, ни карательными постановленіями спеціальныхъ уставовъ. Между тѣмъ для дѣйствительнаго выполненія возлагаемыхъ на подданныхъ обязанностей необходимо придать имъ какую-нибудь санкцію. Какимъ же способомъ достигнуть того, чтобы предоставить администраціи возможность понуждать къ дѣйствительному исполненію всѣхъ обязанностей безъ исключенія?

Вопросъ этотъ допускаетъ два возможныхъ рѣшенія. Одни законодательства, какъ, напримѣръ, наше и французское, включаютъ въ самый уголовный законъ общую бланкетную статью, предусматривающую неисполненіе всякаго законнаго требованія административной власти. Такъ въ нашемъ мировомъ уставѣ ст. 29 и 30 предусматриваютъ общимъ образомъ, первая — «неисполненіе законныхъ распоряженій, требованій или постановленій правительственныхъ и полицейскихъ властей, а равно земскихъ и общественныхъ учреждений»; вторая — «ослушаніе полицейскимъ или другимъ стражамъ, а также волостнымъ и сельскимъ начальникамъ». Санкція ст. 29 — денежныя взысканія не свыше 50 р. и ст. 30 — не свыше 15 р.

Эти статьи редижированы столь общимъ образомъ, что неисполненіе всякаго законнаго требованія администраціи подходитъ подъ ихъ опредѣленія и слѣдовательно образуетъ составъ преступленія. Поэтому можно сказать, что у насъ, каждое требованіе административной власти имѣетъ за собой уголовную санкцію и притомъ напередъ опредѣленную закономъ.

Но возможна и иная постановка этого дѣла. Германскій уголовный кодексъ не содержитъ въ себѣ статьи, которая-бы подобно нашимъ 29 и 30 ст. Мироваго Устава облагала наказаніемъ неис-

полненіе всякаго законнаго требованія администраціи. За-то сама администрація вооружена въ Имперіи, въ Пруссіи, Саксоніи, Гессенѣ—правомъ, любое свое распоряженіе сопровождать угрозой наказанія, на случай неповиновенія; причѣмъ закономъ опредѣляется только максимальный размѣръ наказанія. Такъ—Прусское законодательство. (Gesetz über die allg. Landesverwaltung 1883 г.) предоставляет мѣстнымъ властямъ право сопровождать свои распоряженія угрозой денежнаго взысканія, которое въ случаѣ несостоятельности можетъ замѣняться и арестомъ. Максимальный размѣръ такого денежнаго взысканія различенъ для различныхъ властей. Общинный староста (Gemeindevorsteher) назначаетъ такое взысканіе не свыше 5 марокъ, волостной старшина (Amtsvorsteher)—60, ландратъ—150 и губернаторъ (Regierungspresident)—300 марокъ. При этомъ надо имѣть въ виду, что въ случаѣ неисполненія распоряженія въ назначенный срокъ, можетъ быть назначаемъ второй, третій и т. д. сроки, съ угрозой вторымъ, третьимъ и т. д. штрафомъ безъ ограниченія. Оберъ-Президентъ и министр не имѣютъ общаго полномочія на изданіе такихъ распоряженій, сопровождаемыхъ угрозой наказанія, а въ специальныхъ законахъ, предоставляющихъ имъ такое полномочіе, опредѣляется и максимумъ наказанія.

Впрочемъ эта германская система примѣняется въ видѣ исключенія и въ нашемъ законодательствѣ. Такъ Положеніе о государственной охранѣ предоставляется самой административной власти, издающей обязательныя постановленія, устанавливать и наказанія за ихъ нарушенія, ограничивая полномочія администраціи въ этомъ отношеніи лишь опредѣленнымъ максимумомъ карательныхъ взысканій. Точно также министру государственныхъ имуществъ предоставлено устанавливать самому карательную санкцію издаваемыхъ имъ правилъ объ употребленіи взрывчатыхъ веществъ при горныхъ работахъ.

Изъ этихъ двухъ системъ, французской и германской, первая болѣе удовлетворяетъ тому общему началу, чтобы никакое наказаніе не устанавливалось иначе какъ закономъ. Но зато она приводитъ неизбежно къ пониженію и ослабленію этой санкціи. Устанавливая одну общую наказуемость за неисполненіе всѣхъ разнообразныхъ обязанностей, не предусмотрѣнныхъ особо уголовнымъ закономъ, приходится по необходимости устанавливать сравнительно слабую санкцію. Германская система даетъ возможность установить болѣе соотвѣтствие между значеніемъ нарушенной обязанности и установленнымъ за то наказаніемъ. вмѣстѣ съ тѣмъ германская система предоставляет ближайшее установленіе размѣра наказанія

въ предѣлахъ указанныхъ закономъ не суду, а самой администраціи и при томъ въ то самое время, когда ею предъявляется требованіе объ исполненіи обязанности. Это также содѣйствуетъ усиленію уголовной репрессіи неисполненія требованій администраціи, такъ какъ административный органъ, конечно, всегда склоненъ будетъ придавать большое значеніе неисполненію своихъ требованій, чѣмъ судъ, разсматривающій дѣло спустя значительное время, когда опасенія, вызвавшія данное требованіе администраціи, могутъ уже оказаться неоправдавшимися и во всякомъ случаѣ уже потерявшими значеніе неотложности, настоятельности.

§ 28. Органы администраціи ¹⁾.

Своеобразныя условія дѣятельности подчиненнаго управленія опредѣляютъ собою и особенности устройства органовъ администраціи сравнительно съ органами верховнаго управленія. Условность и ограниченность власти подчиненнаго управленія а также осуществленіе администраціей функціи дѣйствительнаго исполненія приводитъ къ тому, что система административныхъ органовъ гораздо сложнѣе системы органовъ верховнаго управленія.

Къ устройству органовъ верховнаго управленія, какъ мы видѣли, вовсе не примѣняется система соподчиненныхъ инстанцій. Въ ней нѣтъ надобности. Всѣ функціи верховнаго управленія суть непосредственныя функціи верховной власти. Поэтому можетъ быть нѣсколько различныхъ органовъ верховнаго управленія по различію осуществляемыхъ ими функцій, но они никогда не находятся одинъ къ другому въ отношеніи подчиненія, не образуютъ собою іерархіи инстанцій, а всѣ представляютъ равную степень власти. И въ конституціонной монархіи король не подчиненъ парламенту или парламентъ королю. Даже въ республикѣ, гдѣ президентъ можетъ быть законодательнымъ собраніемъ преданъ суду, законодательное собраніе не образуетъ въ отношеніи къ президенту высшей инстанціи. Въ сферѣ предоставленныхъ имъ функцій и законодательное собраніе, и президентъ являются самостоятельными, другъ другу неподчиненными. Напротивъ административныя учрежденія образуютъ изъ себя сложную, іерархически расположенную систему инстанцій. Такое устройство административныхъ учреждений является естественнымъ послѣдствіемъ условности и ограниченности власти подчиненнаго управленія. Для того, чтобы въ своей дѣя-

¹⁾ Stein, Die vollziehende Gewalt. 1869. Th. I, S. 145. — G. Meyer, Die Behördenorganisation der Verwaltung (Schönbergs Handb. der pol. Oeconomia, 13, III, S. 719). Русскій переводъ Шеймина: Мейеръ, Государственныя административныя учрежденія. 1889.

тельности подчиненное управление не выходило изъ предѣловъ, предоставленныхъ ему полномочій и не нарушало обязательныхъ для него общихъ правилъ, необходимо вручить осуществленіе его функцийъ совместно нѣсколькимъ другъ друга контролирующимъ инстанціямъ. Для свободной дѣятельности верховнаго управленія это было бы совершенно излишнимъ стѣсненіемъ; для подчиненнаго управленія этимъ достигается наилучшее обезпеченіе законности. Существованіе нѣсколькихъ инстанцій, поставленныхъ одна надъ другой, даетъ возможность организовать надлежащій порядокъ обжалованія распоряженій администраціи и надзоръ высшихъ органовъ надъ низшими. Высшія административныя учрежденія служатъ какъ бы посредниками между верховнымъ управленіемъ и низшими органами администраціи, направляя ихъ дѣятельность согласно предначертаніямъ органовъ верховнаго управленія, приспособляя, приурочивая эти предначертанія къ пестрому разнообразію конкретныхъ задачъ, надъ которыми приходится работать администраціи.

Къ этому общему основанію существованія іерархической системы административныхъ учрежденій присоединяется еще и то, что на администрацію возлагается функція дѣйствительнаго исполненія отдѣльныхъ задачъ управленія. По этому администраціи приходится дѣйствовать не только вообще, но и во всѣхъ отдѣльныхъ мѣстностяхъ, составляющихъ государственную территорію, приурочивая общія распоряженія къ мѣстнымъ условіямъ. Такимъ образомъ административныя учрежденія по необходимости подраздѣляются не только на высшія и низшія, но также на центральныя и мѣстныя. Мы видѣли, что и между органами верховнаго управленія существуютъ областныя органы. Но тамъ они имѣютъ совершенно иное значеніе. Они не образуютъ тамъ особой инстанціи. Областные органы верховнаго управленія противопоставляются не центральнымъ, а общимъ. Областные органы верховнаго управленія только и могутъ существовать подъ тѣмъ условіемъ, что общіе органы верховнаго управленія не распространяютъ своей дѣятельности на области, подчиненныя областнымъ органамъ верховнаго управленія. Напротивъ, въ подчиненномъ управленіи центральныя и мѣстныя учрежденія суть соподчиненныя другъ другу инстанціи. Власть центральныхъ учрежденій распространяется на всю территорію государства, слѣдовательно и на мѣстности, подчиненныя отдѣльнымъ мѣстнымъ учрежденіямъ. Въ сферѣ подчиненнаго управленія мѣстныя учрежденія не составляютъ особенности, исключенія, а напротивъ являются общимъ правиломъ. Вся территорія государства безъ изыятій дѣлится на административныя округа, имѣющіе отдѣльныя мѣстныя учрежденія.

Административныя учрежденія представляют не только довольно сложную градацію инстанцій, но вмѣстѣ съ тѣмъ и не менѣе дробное расчлененіе сообразно различію предметовъ вѣдѣнія. Верховное управленіе всегда обнаруживаетъ тенденцію къ объединенію, къ концентраціи. Особенные органы верховнаго управленія, будутъ ли это областныя или вѣдающіе какой-либо спеціальной отраслью управленія, всегда и вездѣ составляютъ исключеніе. Въ управленіи же подчиненномъ, особенно въ администраціи, развитіе государственной дѣятельности идетъ всегда и неизбѣжно рука объ руку съ возрастающимъ дробленіемъ предметовъ вѣдѣнія между различными учрежденіями. Это различіе прямо обусловлено различными задачами верховнаго и подчиненнаго управленія. Общее руководство требуетъ, конечно, единства; непосредственное осуществленіе отдѣльныхъ задачъ управленія—возможной спеціализаціи, какъ условія большей успѣшности и цѣлесообразности направленной къ тому дѣятельности.

Различіемъ началъ, опредѣляющихъ распредѣленіе предметовъ вѣдѣнія между отдѣльными административными учрежденіями и соотношенія центральныхъ и мѣстныхъ органовъ характеризуются различныя административныя системы. Распредѣленіе предметовъ вѣдѣнія можетъ быть установлено или по системѣ провинціальной, областной, или по системѣ реальной. Соотношеніе центральныхъ и мѣстныхъ учреждений можетъ опредѣляться или по системѣ централизаціи или по системѣ децентрализаціи.

Различіе областной и реальной системы обуславливается тѣмъ, какъ распредѣлены предметы вѣдѣнія между отдѣльными административными учрежденіями. Разнообразіе задачъ администраціи дѣлаетъ необходимымъ нѣкоторое раздѣленіе труда, приводящее къ организаціи нѣсколькихъ административныхъ учреждений съ распредѣленіемъ между ними массы разнообразныхъ дѣлъ управленія. Если дѣла будутъ распредѣлены такъ, что каждому административному учрежденію будетъ ввѣрено завѣдываніе дѣлами отдѣльной части государственной территоріи, но въ предѣлахъ этой области всѣми дѣлами, получится областная система администраціи. Система реальная, напротивъ, предполагаетъ опредѣленіе предметовъ вѣдѣнія отдѣльныхъ учреждений по роду дѣлъ, такъ чтобы каждое учрежденіе вѣдало лишь опредѣленной группой однородныхъ дѣлъ, но ими завѣдывало уже на пространствѣ всей территоріи государства. Такъ обыкновенно различаютъ какъ основныя группы дѣлъ управленія: внѣшнія сношенія, внутреннее управленіе, завѣдываніе вооруженной силой, дѣла финансовыя и юсти-

ції и сообразно съ этимъ организуются отдѣльные министерства.

Въ историческомъ развитіи административной организаціи областная или провинціальная система предшествуетъ реальной. Обособленіе предметовъ вѣдѣнія по роду дѣлъ предполагаетъ уже сравнительно высокое развитіе административной дѣятельности, а распространеніе дѣятельности одного учрежденія, завѣдующаго опредѣленной категоріей дѣлъ, на всю территорію государства, возможно только при значительныхъ успѣхахъ политической централизаціи, при полномъ сплоченіи и объединеніи отдѣльных мѣстностей государства. Но разъ эти условія даны, выгода специализаціи дѣятельности отдѣльных административныхъ учреждений вездѣ приводитъ къ замѣнѣ провинціальной системы реальною. Въ современныхъ государствахъ лишь въ видѣ исключенія сохраняются центральныя административныя учрежденія, предметы вѣдѣнія которыхъ опредѣляются не реальной, а провинціальной системой, а именно для завѣдыванія частями государства, представляющими рѣзкія мѣстныя особенности, напримѣръ колоніями. У насъ со времени учрежденія министерствъ областныя, т.-е. центральныя органы для завѣдыванія отдѣльными частями государствъ учреждались собственно только въ сферѣ верховнаго, а не подчиненнаго управленія. Всѣ такія органы предназначались для содѣйствія верховной власти въ осуществленіи ея непосредственныхъ функцій. Въ сферѣ подчиненнаго управленія выдѣленіе нѣкоторыхъ областей изъ вѣдѣнія учреждений, завѣдывающихъ на всемъ остальномъ пространствѣ государственной территоріи отдѣльными отраслями администраціи, существуетъ лишь въ своеобразной формѣ подчиненія ихъ военному министру, такъ что функціи министра внутреннихъ дѣлъ выполняетъ въ отношеніи къ нимъ военный министръ. Въ такое положеніе поставлены области казачьихъ войскъ.

Различіе децентрализаціи и централизаціи опредѣляется не раздробленіемъ предѣловъ вѣдомства между равными другъ другу учрежденіями, а распределеніемъ функцій власти между центральными и мѣстными учрежденіями. Поэтому областная система не совпадаетъ съ децентрализаціей и реальная—съ централизаціей. И при той, и при другой системѣ возможно осуществленіе и централизаціи, и децентрализаціи. Если при областной системѣ вся рѣшительная власть будетъ сосредоточена въ рукахъ центральныхъ областныхъ органовъ, а мѣстныя учрежденія будутъ только пассивными исполнителями ихъ распоряженій, получится крайняя

централизація. Если при реальной системѣ мѣстныхъ учрежденія будутъ надѣлены значительной властью установится децентрализація.

Итакъ, различіе административной централизаціи и децентрализаціи опредѣляется тѣмъ, какъ распредѣлены между центральными и мѣстными учреждениями отдѣльные элементы административной власти. Централизація предполагаетъ сосредоточеніе въ рукахъ центральныхъ учреждений и права издавать указы, и права дѣлать распоряженія и ограниченіе дѣятельности мѣстныхъ учреждений одной функціей исполненія. Децентрализація же требуетъ предоставленія мѣстнымъ учреждениямъ и права распоряженій, и даже права указовъ. Централизація и децентрализація суть понятія относительныя и допускаютъ цѣлый рядъ постепенныхъ градаций.

Относительные достоинства и недостатки централизаціи и децентрализаціи заключаются въ томъ, что централизація болѣе способствуетъ сосредоточенію дѣйствія, напряженію силъ, даетъ возможность достигнуть въ сравнительно краткое время большихъ результатовъ. Но зато, съ другой стороны, она скорѣе исчерпываетъ силы, не обезпечивая своевременнаго ихъ накопленія вновь, такъ какъ, все стягивая къ центру, она тѣмъ самымъ подавляетъ дѣятельность въ мѣстности и тѣмъ препятствуетъ развитію тамъ жизненныхъ общественныхъ силъ. Децентрализація нѣсколько ослабляетъ и замедляетъ дѣятельность администраціи въ данный моментъ, но зато, содѣйствуя болѣе равномерному распредѣленію дѣятельныхъ силъ, между отдѣльными частями государства, содѣйствуетъ тѣмъ самымъ развитію мѣстной общественной жизни, служащей источникомъ и питомникомъ свѣжихъ силъ для государственной дѣятельности; къ тому же децентрализація даетъ возможность лучше приурочить осуществленіе общихъ задачъ государственнаго управленія къ мѣстнымъ условіямъ и потребностямъ, такъ какъ учреждениямъ, дѣйствующимъ въ мѣстности, легче считаться съ особенностями окружающаго ихъ быта. Поэтому въ общемъ децентрализація предпочтительнѣе централизаціи. Только для тѣхъ отраслей управленія, гдѣ на первомъ планѣ стоитъ именно возможность быстрого напряженія силъ и единства дѣйствія и гдѣ вовсе не приходится имѣть дѣло съ производительными силами страны, примѣнима строгая централизація. Таковы, военное управленіе и завѣдываніе внѣшними сношеніями. Напротивъ, чѣмъ непосредственнѣе соприкасается данная отрасль администраціи съ производительными силами страны, тѣмъ, въ интересахъ обезпеченія этимъ силамъ способности къ жизненному прогрессивному развитію, важнѣе и необходимѣе въ ней децентрализація.

Что касается собственно устройства административныхъ учреж-

деній, то въ настоящее время они имѣютъ исключительно единоличную организацію. Это однако обуславливается и характеромъ ихъ функцій, требующихъ подвижности и энергіи, и требованіемъ подчиненія ихъ дѣятельности указаніямъ верховнаго управленія, а для дѣйствительности подчиненія—возможно полной личной отвѣтственности. Всѣ эти требованія осуществимы, конечно, только при единоличной организаціи. Если въ старое время административныя учрежденія имѣли тѣмъ (не менѣе коллегіальное устройство, это обуславливалось тѣмъ, что тогда они соединяли и собственно административныя функціи, и функціи судебныя. Одни и тѣ же учрежденія были тогда призваны и къ непосредственному осуществленію отдѣльныхъ задачъ управленія, и къ разрѣшенію спорныхъ вопросовъ истолкованія законовъ. Вотъ почему имъ придавалась коллегіальная организація. Съ обособленіемъ судебныхъ функцій въ частности и функціи административной юстиціи въ завѣдываніи особыхъ коллегій собственно административныя учрежденія или такъ называемые органы активной администраціи получаютъ повсемѣстно единоличную организацію. Если къ нимъ и присоединяются коллегіи, то только съ совѣщательной функціей для содѣйствія единоличными органами въ выработкѣ постановляемыхъ ими рѣшеній.

По своему составу всѣ рѣшающіе органы администраціи представляются исключительно профессиональными, состоятъ изъ назначаемыхъ правительствомъ должностныхъ лицъ. Только при такомъ составѣ можетъ быть достигнуто должное подчиненіе дѣятельности администраціи указаніямъ верховнаго управленія. Включеніе въ составъ рѣшающихъ органовъ администраціи представительнаго элемента неизбежно привело бы къ приданію органамъ администраціи извѣстной самостоятельности въ отношеніи къ верховному управленію и въ отношеніи другъ къ другу. А это нарушило бы единство и подчиненность управленія.

Если для ближайшаго соображенія дѣятельности администраціи съ разнообразными и измѣнчивыми потребностями общества требуется призвать въ составъ администраціи представителей общественныхъ интересовъ, это дѣлается такъ, что при рѣшительныхъ органахъ администраціи образуется совѣщательное учрежденіе съ представительнымъ составомъ. Выслушивая мнѣнія этихъ совѣтовъ, администрація получаетъ возможность непосредственно ознакомиться съ запросами текущей общественной жизни и вмѣстѣ съ тѣмъ сохраняетъ полное единство административной дѣятельности такъ какъ рѣшеніе возникающихъ вопросовъ сохраняется всецѣло за назначенными правительствомъ лицами.

Это не значить, конечно, чтобы между задачами управления не было таких, которыя, напротивъ, требуютъ разрѣшенія и осуществленія ихъ именно при содѣйствіи самостоятельныхъ представителей общества. Многія задачи только при этомъ условіи и допускають цѣлесообразное и плодотворное ихъ осуществленіе. Но задачи эти уже выходятъ изъ сферы компетенціи подчиненной и отвѣтственной администраціи и относятся къ кругу дѣятельности органовъ самоуправленія.

ГЛАВА II.

ЦЕНТРАЛЬНАЯ АДМИНИСТРАЦІЯ.

§ 29. Министерства ¹⁾.

Во всѣхъ современныхъ государствахъ органами центральной администраціи являются министерства. Этимъ именемъ обозначается особый типъ центральныхъ административныхъ учреждений, такъ что и разговорный языкъ, и наука подводятъ подъ понятіе министерствъ всѣ центральныя учрежденія, характеризующіяся опредѣленными типическими особенностями, хотя бы они и не назывались официально министерствами. Такъ въ Англіи нѣтъ ни одной должности, съ которой бы соединялось званіе министра. Однако никто не усомнится признать въ Англіи существованіе министровъ въ лицѣ перваго лорда казначейства, канцлера казначействъ, лорда канцлера, статсъ-секретарей, лорда хранителя печати и т. п. Наше законодательство прямо говоритъ о должностяхъ, которымъ не присвоено названія министра, но предоставлены всѣ права министровъ.

Въ чемъ же заключаются отличительныя особенности министерствъ? Лоренцъ Штейнъ связываетъ понятіе министерствъ съ понятіемъ отвѣтственности передъ парламентомъ. Министерство, по его мнѣнію, возникаетъ въ силу того, что отвѣтственное до тѣхъ поръ только предъ личной волей монарха управленіе дѣлается отвѣтственнымъ предъ народнымъ представительствомъ ¹⁾. Однако

¹⁾ L. v. Stein, Die vollziehende Gewalt. 1869. Th. I, S. 255.

²⁾ Handbuch der Verwaltungslehre, 1888, I, S. 49. In der That nämlich beruht der Unterschied des Ministerialsystem von dem Collegialsystem nur auf einem einzigen Punkte, der sofort klar wird, wenn wir Verfassung und Verwaltung einander gegenüberstellen. Dieser Punkt besteht darin, dass durch

министерства возникли первоначально во Франціи до введенія въ ней конституціоннаго строя. Они существовали тамъ и въ эпоху второй имперіи, когда министры не признавались отвѣтственными предъ народнымъ представительствомъ. Точно также они были введены въ Пруссіи въ 1808 г. еще при абсолютномъ режимѣ. Наконецъ, вотъ уже девяносто лѣтъ министерства дѣйствуютъ и у насъ. Правда, положеніе министерства въ конституціонныхъ государствахъ и въ неограниченной монархіи существенно различно ¹⁾. Но при всемъ томъ въ общемъ замѣчается между ними и значительное сходство, заставляющее признать ихъ не вполне разнородными установленіями, а разновидностями одной и той же системы организаціи центральнаго управленія.

Градовскій полагалъ, что система министерствъ характеризуется тремя типическими чертами: 1) разграниченіемъ предметовъ вѣдомства по реальной системѣ; 2) централизацией, и 3) выдѣленіемъ, какъ специальной функціи министерствъ, «момента сообщенія администраціи общаго направленія и надзора за дѣйствіями» ²⁾. Но съ этимъ едва ли можно вполне согласиться. Во-первыхъ, во многихъ государствахъ имѣются министерства, кругъ вѣдѣнія которыхъ опредѣляется не по реальной системѣ, а по областной. Таковы министерства колоній. И во Франціи министры вѣдали первоначально не отдѣльными отраслями управленія, а отдѣльными частями государственной территоріи. Административная централизація также не составляетъ непременной принадлежности министерствъ. Въ Англіи при широкой децентрализácii существуютъ, однако, министерства, и знаменательно, что коллегіальное управленіе сохранилось тамъ дольше всего въ такихъ вѣдомствахъ, которыя, какъ, напр., морское, допускаютъ самую безусловную централизацию.

Алексѣевъ сводитъ особенность министерствъ только къ ихъ бюрократической организаціи ³⁾. Дѣйствительно, министерства всегда и вездѣ имѣютъ бюрократическую организацію. Но то или другое устройство учрежденія слагается не случайно, а въ силу опредѣленныхъ условій его дѣятельности. Поэтому, чтобы выяснитъ характерныя особенности министерствъ нельзя остановиться исключительно на ихъ внѣшней организаціи. Къ тому же, если опредѣлить министерства, какъ бюрократическія центральныя административныя учрежденія, то въ такомъ опредѣленіи вовсе не будетъ

die neue Gestalt der ersteren die ganze, bisher nur dem persönlichen Willen des Staats oberhaupts verantwortliche Verwaltung jetzt zu einer, der Gesamtvertretung des Staates verantwortlichen wird.

¹⁾ См. стр. 108.

²⁾ Начала, II, 1887, стр. 381, 382.

³⁾ Русск. госуд. право. 1892, стр. 343.

указано на отношенія министерствъ къ верховному управленію. Между тѣмъ особенное положеніе и условія дѣятельности министровъ опредѣляются именно его отношеніемъ къ монарху и парламенту. Исключительными отношеніями къ монарху опредѣляется и особенность положенія министерствъ въ неограниченной монархіи.

Поэтому, очевидно, надо обратиться къ выясненію особенности функціи исполняемой министрами. Градовскій, какъ мы видѣли, считаетъ спеціальной функціей министровъ общее направленіе и надзоръ. Однако, надзоръ несомнѣнно осуществляется не одними министрами, и эта функція гораздо болѣе свойственна коллегіальнымъ учрежденіямъ: она требуетъ объективности, спокойствія, безпристрастія, независимости положенія. И у насъ власть надзора за администраціей сосредоточивается собственно въ рукахъ сената. Общее руководство есть дѣло верховнаго управленія, и министры осуществляютъ ее насколько они причастны верховному управленію. Но этимъ не можетъ опредѣляться спеціальная ихъ функція, такъ какъ они не только органы верховнаго управленія, но также и органы подчиненнаго управленія.

Типическая особенность положенія министровъ въ ряду другихъ государственныхъ учрежденій заключается въ томъ, что они служатъ посредниками, соединяющимъ звеномъ между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ. Съ коллегіальными органами верховное управленіе можетъ сноситься только официально, давать имъ указанія возможно только формальными постановленіями и предписаніями. Между тѣмъ съ расширеніемъ задачъ государственной дѣятельности, съ принятіемъ на себя государствомъ попеченія о непосредственномъ осуществленіи цѣлаго ряда общественныхъ интересовъ, все сильнѣе сказывается потребность въ возможности непосредственнаго, неформальнаго воздѣйствія и руководства верховнымъ управленіемъ управленія подчиненнаго. Дѣятельность управленія, имѣющая своей цѣлью достиженіе опредѣленныхъ практическихъ результатовъ, зависитъ отъ условій минуты, измѣнчивыхъ неуволимыхъ, неподдающихся объективному опредѣленію. Невозможно формальными постановленіями органовъ верховнаго управленія указать подчиненному управленію какъ должно сообразоваться съ этими условіями. Но вмѣстѣ нельзя и предоставить это субъективному усмотрѣнію отдѣльныхъ органовъ подчиненнаго управленія, потому что тогда, при возможности крайняго разнообразія такого усмотрѣнія, совершенно нарушилось бы всякое единство административной дѣятельности, нарушилась бы цѣльность администраціи. Дѣятельность его, вмѣсто осуществленія общихъ цѣлей государства, опредѣляемыхъ верховнымъ управленіемъ, свелась бы

къ осуществленію противорѣчивыхъ цѣлей отдѣльныхъ органовъ власти. Единство административной дѣятельности и осуществленіе ею задачъ государственнаго управленія сообразно тому, какъ ихъ понимаетъ верховное управленіе, будетъ вполне обеспечено лишь тогда, когда между подчиненнымъ и верховнымъ управленіемъ будетъ установлено непосредственное, личное посредничество.

Министерство есть высшій органъ администраціи, служащій вмѣстѣ съ тѣмъ содѣйствующимъ органомъ и верховному управленію. Министры поэтому не только высшіе начальники отдѣльныхъ отраслей администраціи, но и довѣренные совѣтники монарха, находящіеся съ нимъ въ непосредственныхъ, личныхъ отношеніяхъ, не стѣняемыхъ никакими внѣшними формами. По всѣмъ вопросамъ текущей государственной жизни, представляющимъ какое-либо политическое значеніе, они получаютъ отъ монарха руководящія указанія такого рода, что они часто вовсе и, не могутъ быть облечены въ форму прямыхъ предписаній, большею частью неимѣющихъ вовсе характера формальныхъ постановленій, и какъ начальники отдѣльныхъ отраслей администраціи, направляютъ сообразно съ ними дѣятельность административныхъ учреждений. Въ государствахъ парламентарныхъ министры стоятъ въ такомъ же непосредственномъ отношеніи къ парламентскому большинству. Какъ вожаки партіи, они приводятъ дѣятельность подчиненныхъ имъ учреждений въ согласіе не только съ формальными постановленіями палатъ, но и съ такими стремленіями и интересами парламентскаго большинства, которыя не выразились, да и не могутъ выразиться ни въ какихъ формальныхъ постановленіяхъ.

Что министры не суть только единоличные начальники административныхъ вѣдомствъ, что характерная ихъ особенность есть причастность къ верховному управленію, доказывается уже фактомъ существованія во многихъ государствахъ такъ-наз. министровъ безъ портфелей, не имѣющихъ въ своемъ завѣдываніи никакой отдѣльной отрасли администраціи. Онъ ни за кѣмъ не надзираетъ, въ его рукахъ не централизуется управленіе никакими дѣлами и онъ все-таки министръ, потому что содѣйствуетъ своими коллегамъ въ ихъ отношеніяхъ къ верховному управленію содѣйствуетъ осуществленію ихъ функцій быть совѣтниками монарха и руководителями парламентскаго большинства.

Коллегіальная организація высшихъ органовъ администраціи могла удерживаться лишь пока дѣятельность администраціи имѣла по преимуществу формальный, отрицательный, полицейскій характеръ, пока роль ея сводилась, главнымъ образомъ, къ регламентаціи дѣятельности частныхъ лицъ. Но когда государство взяло на себя по-

ложительное осуществленіе культурныхъ задачъ общественной жизни, явилась настоятельная необходимость поставить въ болѣе живую и непосредственную связь администрацію съ верховнымъ управленіемъ и для этого пришлось замѣнить коллегіи единоличными органами.

Впрочемъ и при существованіи коллегій чувствовалась все-таки потребность въ установленіи болѣе непосредственной связи между подчиненными управленіями и верховною властью, и потому нѣрѣдко какое-нибудь особенно вліятельное при монархѣ должностное лицо выдвигалось въ такой роли посредника между монархомъ и органами администраціи. Такое положеніе занималъ, напр., у насъ въ прошломъ столѣтіи генераль-прокуроръ. Но будучи единственнымъ посредникомъ между верховнымъ и подчиненнымъ управленіями, такое лицо не могло стоять близко къ отдѣльнымъ задачамъ управленія, не могло быть близко знакомо съ условіями административной дѣятельности. Поэтому оно естественно являлось преимущественно представителемъ личной воли монарха, а не потребностей, запросовъ самого управленія. Организациія министерствъ даетъ, напротивъ, каждой крупной задачѣ управленія особаго представителя, ея вѣдающаго и вмѣстѣ представляющаго ея интересы въ сферѣ верховнаго управленія. Министерства приводятъ поэтому къ установленію должнаго равновѣсія между личной волей монарха или партійными интересами парламентскаго большинства и жизненными требованіями административной практики. Въ глазахъ довѣреннаго совѣтника монарха, служащаго посредникомъ между нимъ и всѣми отраслями управленія, требованія цѣлесообразнаго осуществленія отдѣльныхъ задачъ управленія неизбѣжно совершенно отступаютъ на второй планъ. Другое дѣло—министръ, специально призванный вѣдать данную задачу управленія, подъ своею личною отвѣтственностью. Для министра интересы его вѣдомства всегда будутъ имѣть огромное значеніе.

Замѣна коллегій министерствами готовилась у насъ мало-по-малу уже съ царствованія Екатерины II. Съ уничтоженіемъ большинства коллегій, генераль-прокуроръ получалъ на дѣлѣ значеніе перваго министра, соединивъ въ своихъ рукахъ какъ бы три важнѣйшихъ министерскихъ портфеля: юстиціи, внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Затѣмъ хотя Павелъ I и возстановилъ коллегіи, но имъ же были поставлены надъ коллегіями главные директоры, пользовавшіеся правомъ личнаго доклада у Государя по дѣламъ коллегій. Учрежденіемъ этой должности значеніе коллегій было существенно умалено, и взамѣнъ коллегіальнаго начала выдвигалось, такимъ образомъ, начало единоличное. Затѣмъ при Павлѣ же

появляются у насъ и первые министры: въ 1797 году министръ удѣловъ (князь Куракинъ), а въ 1800 году и министръ коммерціи (князь Гагаринъ).

Но первое учрежденіе министерствъ относится уже къ царствованію Александра I. Вопросъ объ этомъ былъ возбужденъ въ извѣстномъ «неофициальномъ комитетѣ» изъ приближенныхъ Александру лицъ. Основаніемъ первоначальному образованію министерствъ 1802 года послужилъ проектъ, составленный Новосильцевымъ. На первый разъ и тутъ дѣло ограничилось собственно учрежденіемъ однихъ только министровъ. Всѣ возстановленные Павломъ коллегіи были тогда сохранены и только распредѣлены въ завѣдываніе отдѣльныхъ министровъ.

Въ манифестѣ объ учрежденіи министерствъ 8 сентября 1802 года (И. С. З. № 20,406) мотивомъ выставляется желаніе «раздѣлить государственныя дѣла на разныя части, сообразно естественной ихъ связи между собой, и для успѣшнѣйшаго теченія поручить оныя вѣдѣнію избранныхъ министровъ». Тутъ не указывается на желаніе усилить отвѣтственность органовъ администраціи, но въ дѣйствительности оно, главнымъ, образомъ руководило Александромъ I. Въ письмѣ своемъ къ Лагарпу отъ 25 октября 1802 года онъ прямо на это указываетъ: «дѣла пріобрѣли болѣе ясности и методы, и я знаю тотчасъ, съ кого взыскать, если что-нибудь не такъ, какъ слѣдуетъ».

Всѣхъ министровъ было учреждено восемь: военныхъ сухопутныхъ силъ, морскихъ силъ, иностранныхъ дѣлъ, юстиціи (онъ же и генераль-прокуроръ), внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, коммерціи и народнаго просвѣщенія (п. I). При всѣхъ министрахъ полагалась канцелярія (ст. XVIII), и, кромѣ военнаго, морского и министра коммерціи, всѣ остальные имѣли товарищей (п. VIII). Но затѣмъ никакихъ новыхъ учрежденій при министрахъ образовательно не было. Они должны были управлять при посредствѣ прежнихъ же коллегій. Отношенія коллегій къ министру опредѣлялись слѣдующими правилами. Каждое мѣсто обязано было посылать ему еженедѣльные меморіи о всѣхъ текущихъ дѣлахъ, о дѣлахъ же затруднительныхъ или скорого рѣшенія требующихъ, особенныя представленія. На представленія министры давали рѣшительные отвѣты, т.-е. прямо рѣшали дѣло. На меморіи они могли, если находили нужнымъ дѣлать свои замѣчанія. Если коллегія была не согласна съ замѣчаніями министра, то могла представить ему о томъ свои разсужденія. Но если министръ и затѣмъ предписывалъ исполнить согласно его замѣчаніямъ, тогда коллегія должна подчиниться рѣшенію министра, но только въ журналахъ особо про-

писывалось мнѣніе членовъ коллегіи (п. IX). Дѣятельность самихъ министровъ была подчинена контролю сената, которому было предоставлено разсмотрѣніе ежегодныхъ отчетовъ министровъ и представленіе по нимъ своего мнѣнія государю (ст. XII, XIII). Кромѣ того и до окончанія года сенатъ, если узнавалъ о какихъ злоупотребленіяхъ, могъ требовать отъ министровъ объясненій и, въ случаѣ ихъ неудовлетворительности, докладывать о томъ государю (ст. XIV).

Это первое учрежденіе министерствъ нашло себѣ рѣшительнаго защитника въ Троцинскомъ, полагавшимъ главное достоинство учрежденія 1802 года въ томъ, что «власти министровъ положены были предѣлы, ибо въ обыкновенныхъ случаяхъ они не должны были вмѣшиваться въ сужденія коллегій, а въ необыкновенныхъ были только посредниками между коллегіями и государемъ, посредствомъ чего министры, получая дѣйствительно всѣ способы къ ускоренію теченія дѣлъ, не иначе могли препятствовать сему теченію, какъ подъ точною ихъ отвѣтственностью» ¹⁾. По этому Троцинскій въ своей запискѣ, написанной уже послѣ замѣны учрежденія 1802 г. дѣйствующимъ учрежденіемъ 1811 г., высказывается за восстановленіе первоначальной организаціи министерствъ. И даже въ царствованіе Николая I находились сторонники этой мысли. Такъ, въ 1827 году адмиралъ Мордвиновъ ²⁾ предлагалъ возвратиться къ учрежденію 1802 г.: сохранить министровъ но возстановить коллегіи.

Однако на дѣлѣ учрежденіе 1802 г.: сохранилось въ своемъ первоначальномъ видѣ очень не долго. Въ январѣ 1803 года при министерствахъ военномъ, морскомъ, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, коммерціи и народнаго просвѣщенія были учреждены департаменты (П. С. З. № 20,582), а въ іюлѣ того же года состоялся именной указъ объ упраздненіи коллегіальныхъ учреждений, состоявшихъ въ вѣдѣніи министра внутреннихъ дѣлъ (П. С. З. № 20,852). Въ докладѣ министра ³⁾, вызвавшемъ этотъ указъ, подробно объяснялись неудобства установленнаго манифестомъ 1802 года порядка. Указаны прежде всего недостатки, свойственные вообще коллегіальному порядку: медленность, недостатокъ раздѣленія работы, избытокъ формъ совершенно излишнихъ, и образъ писмоводства, весьма затруднительный, и недостатокъ отвѣтственности. Затѣмъ указаны въ частности неудобства, вытекавшія изъ соотношенія министровъ къ коллегіямъ. «Министръ, дѣйствуя въ коллегіи какъ главный директоръ, не можетъ иначе управлять ею

¹⁾ Сборникъ Р. И. О. т. III, стр. 35.

²⁾ Чтеніе въ Общ. Ист. и Древн., 1864, III. Смѣсь, стр. 157.

³⁾ Графа Кочубея, при которомъ тогда уже состоялъ Сперанскій.

какъ только внѣшнимъ образомъ, т.-е. онъ долженъ получать отъ нея меморіи о дѣлахъ текущихъ, разсматривать ея представленія, давать на нихъ предложенія, составлять доклады, предписывать по нимъ исполненія — сколько излишней и ничего въ себѣ существеннаго не заключающей переписки. Онъ долженъ имѣть для каждой коллегіи свою канцелярію и свой архивъ, и все сіе только для того, чтобы сказать ей свою резолюцію, или объявить указъ. Сіе вводитъ министра въ бесполезныя подробности, развлекаетъ вниманіе, отнимаетъ время и средства обозрѣвать ихъ въ совокупности». Эти доводы имѣли, конечно, совершенно общее значеніе, одинаково относясь ко всѣмъ коллегіямъ. Поэтому, разъ будучи признаны убѣдительными, они должны были привести къ уничтоженію всѣхъ вообще коллегій. И дѣйствительно, упраздненіе коллегій и замѣна ихъ бюрократическими учрежденіями совершилась постепенно во всѣхъ министерствахъ (П. С. З. № 22,208; 23,838; 24,938). Но нѣкоторыя коллегіи сохранялись еще до двадцатыхъ годовъ, наприм., временный департаментъ ревизіонъ-коллегіи (П. С. З., № 29,717).

Эти измѣненія въ организаціи министерствъ служили лишь подготовкой къ полному преобразованію министерствъ въ 1811 году, когда было издано новое учрежденіе, сохраняющее и понынѣ силу дѣйствующаго закона. Составителемъ новаго министерскаго учрежденія явился Сперанскій, принимавшій несомнѣнное участіе и въ составленіи доклада графа Кочубея, при которомъ онъ тогда служилъ.

Сперанскій въ общемъ одобрялъ реформу 1802 года. По его мнѣнію, «учрежденіемъ министерства положено весьма важное начало устройству государственнаго управленія. Нѣтъ сравненія между симъ порядкомъ и тѣмъ, который ему предшествовалъ. Если бы крутыя обстоятельства политическія постигли управленіе въ томъ устройствѣ, когда все гражданское управленіе состояло въ хаосѣ дѣлъ, ввѣренныхъ почти одному генералъ-прокурору, замѣшательство и затрудненіе дошло бы до самой высшей степени, и не токмо движеніе частей не было бы соразмѣрно быстротѣ происшествій, но и совсѣмъ бы въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ оно остановилось». Но вмѣстѣ съ тѣмъ онъ находилъ въ учрежденіи 1802 г. и существенные недостатки: 1) недостатокъ отвѣтственности, 2) неточность и несоразмѣрность въ распредѣленіи дѣлъ и 3) недостатокъ точныхъ правилъ, по которымъ должно дѣйствовать министерство. Выработывая новое учрежденіе министерствъ Сперанскій имѣлъ конечно, въ виду устранить эти недостатки. Съ особенною подробностью и вниманіемъ остановился онъ на распредѣленіи

дѣлъ между отдѣльными министерствами. Этимъ и объясняется, что новое распредѣленіе дѣлъ государственныхъ было утверждено и обнародовано ранѣе другихъ частей новаго учрежденія, еще въ 1810 г. (П. С. З. № 24,307). Самое же учрежденіе министерствъ, и понынѣ сохраняющее въ общемъ силу дѣйствующаго закона, издано было 25 іюня 1811 г. (П. С. З. № 24,681).

§ 30. Власть министровъ.

Обращаясь къ изложенію существующей у насъ организаціи министерскаго управленія, мы должны прежде всего остановиться на выясненіи функцій министровъ, на опредѣленіи характера власти, имъ предоставленной, такъ какъ властью министровъ обусловлена, конечно, и вся организація министерствъ, служащая только средствомъ осуществленія этой власти.

Опредѣляя власть министровъ, законъ постановляетъ, что «въ порядкѣ государственныхъ силъ министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего верховная исполнительная власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія» (учр. мин., ст. 189). Какъ органъ исполнительной власти, министры не имѣютъ ни функцій законодательныхъ (ст. 191), ни функцій судебныхъ (ст. 214). Но этихъ постановленій еще недостаточно для полнаго опредѣленія власти министровъ, такъ какъ они не единственные органы управленія. Среди органовъ верховнаго управленія комитетъ министровъ также содѣйствуетъ верховной власти, на сколько она дѣйствуетъ не въ порядкѣ законодательномъ, а въ порядкѣ управленія. Съ другой стороны, и въ сферѣ подчиненнаго управленія имѣется цѣлая система мѣстныхъ органовъ управленія.

Особенность власти министровъ заключается прежде всего въ томъ, что они образуютъ посредствующее звено между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ. Съ одной стороны, посредствомъ нихъ дѣйствуетъ верховная власть (ст. 189) и министры непосредственно ей подчинены (ст. 192). Поэтому въ извѣстной степени министры являются и органами верховнаго управленія. Правда, согласно ст. 209 учр. мин., дѣла, требующія Высочайшаго разрѣшенія, должны быть вносимы министрами въ комитетъ министровъ. Но изъ этого общаго правила допускаются многочисленныя, и что особенно важно, нигдѣ въ точности не опредѣленныя изыятія. И независимо отъ того, пользуясь правомъ личныхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ, министры естественно становятся ближайшими совѣтниками монарха по дѣламъ ввѣренной имъ части управленія и сами непосредственно получаютъ отъ верховной власти указанія и относительно общаго направленія ихъ дѣятельности, и относи-

тельно важнѣйшихъ частныхъ вопросовъ, возникающихъ въ административной практикѣ.

Съ другой стороны, министерства, по словамъ закона, «установлены на тотъ конецъ, чтобъ непрерывнымъ дѣйствіемъ ихъ и надзоромъ доставить законамъ и учрежденіямъ скорое и точное исполненіе» (ст. 190), и «власть министровъ состоитъ въ томъ, что они могутъ понуждать всѣ подчиненныя имъ мѣста и лица къ исполненію законовъ и учрежденій» (ст. 193). Слѣдовательно, министры не только содѣйствуютъ монарху въ осуществленіи его власти, служа ему совѣтниками и передавая его указанія по отдѣльнымъ частямъ управленія, но и сами надѣлены определенной властью уже подзаконной, — властью подчиненнаго управленія.

Эта двойственность положенія министровъ, безъ сомнѣнія, представляетъ серьезныя неудобства. Ею легко можетъ быть поколеблено въ подчиненномъ управленіи строгое соблюденіе законности, такъ какъ могутъ быть смѣшиваемы дѣла верховнаго и подчиненнаго управленія, и по такимъ вопросамъ, которые по существу, своему должны разрѣшаться силою дѣйствующихъ законовъ, будутъ испрашиваемы министрами вообще Высочайшія повелѣнія. А для министра такой способъ разрѣшенія возникающихъ вопросовъ всегда представляется весьма соблазнительнымъ, такъ какъ этимъ путемъ съ него снимается всякая отвѣтственность за принятую мѣру (ст. 255)¹⁾. Троцинскій предполагалъ устранить это неудобство установленіемъ отвѣтственности министровъ не только за ихъ собственныя распоряженія, но и за все содержащееся въ изданныхъ ими Высочайшихъ повелѣніяхъ, указахъ или законахъ. «Никто, говоритъ онъ, не можетъ отвѣчать за дѣйствіе, происходящее отъ собственного и произвольнаго движенія Государя Императора; но каждая власть должна отвѣтствовать за всѣ дѣлаемые ею представленія, къ возбужденію власти Государя Императора». Едва ли, однако, такой порядокъ практически осуществимъ. Въ абсолютной монархіи, гдѣ привлеченіе министровъ къ отвѣтственности исходитъ только отъ самого монарха, надо думать, что лишь при совершенно исключительныхъ условіяхъ возможно возбужденіе отвѣтственности министра монархомъ за распоряженіе, имъ самимъ утвержденное.

¹⁾ На это обращалъ вниманіе, между прочимъ, Мордвиновъ: „Министры, дабы выйти изъ отвѣтственности, открыли легчайшій къ тому способъ въ самомъ учрежденіи комитета министровъ. Они приняли правиломъ вносить въ оный на утвержденіе всѣ дѣла, ибо каждое ихъ дѣйствіе, будучи разрѣшено общимъ сословіемъ прочихъ министровъ и утверждено Высочайшею властію, до нихъ лично коснуться не можетъ. Чтенія, 1864, III, Смѣсь, стр. 155.

Другое средство, предлагавшееся для противодѣйствія неудобствамъ, вытекающимъ изъ двойственнаго положенія министровъ, заключается въ ограниченіи личныхъ докладовъ отдѣльныхъ министровъ. Но противъ него говорятъ соображенія практическаго удобства. Невозможно, чтобы монархъ самъ себя поставилъ въ совершенное отчужденіе отъ непосредственныхъ сношеній съ министрами и сносился съ ними не иначе какъ чрезъ посредство комитета министровъ. Это привело бы вообще къ отчужденію монарха отъ дѣлъ управленія, лишило бы его возможности непосредственнаго, живого воздѣйствія на управленіе государствомъ.

Повидимому, единственно практическій исходъ это тотъ, чтобы поставить самихъ министровъ въ такія условія дѣятельности, при которыхъ двойственность ихъ положенія, не могла бы привести къ колебанію законности въ управленіи, и этотъ именно путь намѣченъ дѣйствующимъ учрежденіемъ министерствъ.

По опредѣленію нашего законодательства «власть министровъ состоитъ въ томъ, что они могутъ понуждать всѣ подчиненныя имъ мѣста и лица къ исполненію законовъ и учреждений» (ст. 193). Это опредѣленіе выражаетъ собою очень важное начало. Предполагается, что власть министра не можетъ имѣть непосредственнаго вышшняго дѣйствія на подданныхъ, что она проявляется лишь въ отношеніи къ подчиненнымъ министру органамъ управленія. Акты властвованія въ отношеніи къ гражданамъ осуществляются подчиненными министру учреждениями, а самъ министръ только понуждаетъ эти учрежденія къ исполненію законовъ.

Послѣдовательное проведеніе этого начала, въ виду указанной двойственности положенія министровъ, представлялось бы очень важнымъ въ интересахъ бѣльшаго обезпеченія законности управленія. Тогда бы въ непосредственное соотношеніе съ правами гражданъ были поставлены только вполне подчиненныя закону, являющіяся всецѣло органами подчиненнаго, подзаконнаго управленія, учрежденія, дѣйствующія не по непосредственнымъ указаніямъ верховной власти, а на основаніи специальныхъ, точно ограниченныхъ закономъ полномочій. вмѣстѣ съ тѣмъ и дѣятельность министровъ получила бы тогда болѣе опредѣленный и цѣлостный характеръ. Но начало, выраженное ст. 193 учр. мин., проведено на дѣлѣ недостаточно послѣдовательно.

Во-первыхъ, отдѣльнымъ министрамъ предоставлены закономъ спеціальныя полномочія, дающія имъ право дѣлать распоряженія непосредственно въ отношеніи къ подданнымъ. Особенно широки такого рода полномочія у министра внутреннихъ дѣлъ. Отъ его

власти, какъ мы уже знаемъ ¹⁾, зависитъ пріемъ иностранцевъ въ русское подданство, отдача подъ полицейскій надзоръ и ссылка неблагонадежныхъ лицъ, разрѣшеніе періодическихъ изданій, осуществленіе въ отношеніи къ нимъ мѣръ административной репрессіи, разрѣшеніе образованія общественныхъ союзовъ, разрѣшеніе обращенія въ инославныя христіанскія исповѣданія иновѣрцевъ. Ему же принадлежитъ право объявлять страну официально въ карантинномъ положеніи (уст. врач., ст. 1031). Полномочія этого рода у другихъ министровъ имѣютъ менѣе общій характеръ. Такъ, министръ финансовъ пользуется правомъ дѣлать непосредственныя распоряженія въ отношеніи частныхъ кредитныхъ учреждений, государственныхъ имуществъ—относительно горнопромышленныхъ предприятий, путей сообщенія—относительно частныхъ желѣзныхъ дорогъ, народнаго просвѣщенія—относительно частныхъ учебныхъ заведеній. Вовсе не имѣютъ такихъ полномочій министры военный, морской, иностранныхъ дѣлъ, юстиціи, государственный контролеръ.

Во-вторыхъ, вопреки постановленію ст. 214 учр. мин., что «никакое министерство само собою никого судить и никакихъ тяжбъ рѣшить не можетъ», отдѣльные министры, какъ мы увидимъ ниже, надѣлены все-таки нѣкоторыми правами судебной власти, а судебное рѣшеніе не есть только понужденіе подчиненныхъ мѣстъ къ исполненію законовъ.

Наконецъ, въ-третьихъ, почти всѣ министры надѣлены, въ силу особыхъ на то полномочій законодательной власти, правомъ изданія и юридическихъ указовъ, обязательныхъ не для однихъ только подчиненныхъ министрамъ учреждений, но и для частныхъ лицъ. Само учрежденіе министерства такого права министрамъ не представляетъ. Согласно ст. 211, п.п. 5 и 6, когда нужно «усилить исполненіе принятыхъ мѣръ понужденіемъ, штрафы и взысканіями», или хотя бы только «сдѣлать общее (циркулярное) предписаніе въ поясненіе или подтвержденіе существующихъ правилъ и учреждений» министръ не можетъ этого дѣлать собственною властью, а долженъ о томъ представить на разрѣшеніе сената. Однако, практика, особенно за послѣднія три десятилѣтія, рѣшительно отступила отъ послѣдовательнаго проведенія этого начала, такъ какъ цѣлымъ рядомъ отдѣльныхъ постановленій министры уполномочиваются на изданія общихъ распоряженій, устанавливающихъ обязательныя для подданныхъ юридическія нормы. Такъ, напримѣръ, министру путей сообщенія предоставлено въ 1877 году

¹⁾ Смотри т. I. стр. 197, 327 и др.

«устанавливать обязательныя къ исполненію правила о порядкѣ и условіяхъ слѣдованія судовъ по внутреннимъ водянымъ сообщеніямъ, разстановкѣ ихъ въ мѣстахъ стоянки и пропускѣ чрезъ искусственныя сооруженія (уст. пут. сообщ. ст. 86, прим. 3) и въ 1882 г. «издавать обязательныя правила о сплавлѣ лѣса и дровъ» (ст. 89, прим. 2). Такъ министръ внутреннихъ дѣлъ опредѣляетъ собственною властью порядокъ и правила эксплуатаціи загородныхъ телефоновъ, правила для открытія заведеній для приготовленія искусственныхъ минеральныхъ водъ, правила для открытія частныхъ больницъ. Такъ, министръ государственныхъ имуществъ уполномоченъ въ 1880 г. «утвердить временныя правила объ употребленіи взрывчатыхъ веществъ при горныхъ работахъ съ установленіемъ притомъ и самыхъ за нарушеніе оныхъ» (уст. горн., ст. 1474, прим. 2).

Такое надѣленіе отдѣльныхъ министровъ правомъ издавать юридическіе указы, обязательныя не только для подчиненныхъ имъ органовъ, но и для частныхъ лицъ, едвали можно признать правильнымъ и цѣлесообразнымъ. Министры вовсе не подходящіе органы для изданія юридическихъ указовъ. Они являются органами активного управленія, органами инициативы призванными давать импульсъ дѣятельности всѣмъ учрежденіямъ даннаго вѣдомства. Поэтому министерствамъ и дана единоличная организація, обеспечивающая имъ подвижность, быстроту, энергію, но вовсе не гарантирующая всесторонности и объективности обсужденія, необходимыхъ при выработкѣ юридическихъ нормъ. Къ тому же, завѣдуя каждый одной отдѣльной отраслью управленія, министры являются и представителями одной только опредѣленной задачи государственной дѣятельности, одного опредѣленного интереса и потому не могутъ успѣшно выработывать юридическихъ нормъ, т.-е. нормъ разграниченія разнообразныхъ интересовъ. Это сознается отчасти и нашимъ законодательствомъ и потому нерѣдко изданіе юридическихъ указовъ предоставляется не одному министру, а нѣсколькимъ по общему ихъ соглашенію. Бываетъ такъ, что требуется соглашеніе четырехъ, напримѣръ, для изданія правилъ о перевозкѣ пороха по желѣзнымъ дорогамъ, или пяти министровъ, напр., для составленія списка нарушеній, подлежащихъ наказуемости на основаніи ст. 14 правилъ о частныхъ пороховыхъ заводахъ, или даже вообще «соглашенія съ другими вѣдомствами», напримѣръ, для опредѣленія подробностей дѣлопроизводства по пріятію иностранцами русскаго подданства.

Градовскій, слѣдуя въ этомъ отношеніи Л. Штейну, признаетъ, напротивъ, изданіе указовъ (по его терминологіи «распоряженій»)

естественной функціей министровъ ¹⁾. Но все ученіе Штейна объ этомъ основано на очевидномъ недоразумѣніи. Онъ утверждаетъ, что министры являются органами, специально призванными издавать указы (Verordnung). Между тѣмъ въ дѣйствительности, даже во Франціи, въ странѣ наибольшей централизаціи и развитія министерской власти, министры, по общему правилу, права издавать указы, обязательныхъ для частныхъ лицъ, не имѣютъ ²⁾. Какъ во Франціи, такъ и въ другихъ конституціонныхъ государствахъ по общему правилу, изданіе юридическихъ, обязательныхъ для частныхъ лицъ указовъ предоставлено не министрамъ, а только главамъ государства, королю или президенту республики, и мѣстнымъ органамъ.

Власть министровъ въ отношеніи къ подчиненнымъ имъ мѣстамъ и лицамъ состоитъ въ понужденіи ихъ къ исполненію законовъ (ст. 193). Для осуществленія этой функціи они надѣлены соответственными полномочіями.

Такъ, прежде всего имъ принадлежитъ право издавать технические указы, которыми они опредѣляютъ мѣры, коими можетъ быть достигнуто цѣлесообразное исполненіе законовъ (ст. 194, п. 4), и разрѣшать, по представленіямъ подчиненныхъ мѣстъ, всѣ затрудненія, встрѣчающіяся при исполненіи законовъ (п. 3). Предписанія министра исполняются подчиненными мѣстами съ точностью и безпрекословно (ст. 231). Однако, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, законъ предоставляетъ подчиненнымъ мѣстамъ дѣлать представленія и притомъ или тому самому министру, отъ котораго исходитъ подавшее къ тому поводъ предписаніе, или другимъ министрамъ или же, наконецъ, сенату. Если въ предписаніи министра подчиненное начальство усмотритъ крайнія неудобства оно обязано представить о нихъ министру въ самомъ скоромъ времени, а потомъ и поступать согласно его рѣшенію, ни въ какомъ случаѣ не допуская вторичныхъ представленій по тому же поводу (ст. 235). Если же будетъ получено отъ министра предписаніе по такому дѣлу, которое не принадлежитъ къ его министерству, то, не чиня исполненія, на него испрашиваютъ разрѣшенія отъ подлежащаго министерства (ст. 238). Если же, наконецъ, въ собственномъ предписаніи министра, будетъ усмотрѣна отмѣна закона, учрежденія, объявлен-

¹⁾ Начала, II, 3 изд., стр. 383.

²⁾ Aucoc, Conférences sur le droit administratif. t. I. 1878, p. 125. En somme, on doit dire que les ministres ne peuvent exercer le pouvoir réglementaire que lorsqu'ils y sont autorisés par une disposition de loi ou de règlement d'administration publique. Les règlements faits par les ministres en dehors d'une légation expresse n'auraient aucune autorité à l'égard des citoyens.

наго прежде высочайшаго повелѣнія, или же въ предписаніи, содержащемъ въ себѣ объявленіе Высочайшаго повелѣнія, отмѣна закона или учрежденія за собственноручнымъ Высочайшимъ предписаніемъ изданнаго, то, не чиня исполненія, представляютъ объ этомъ сначала самому министру, а если онъ подтвердитъ прежнее предписаніе—то сенату на окончательное разрѣшеніе (ст. 233, 234). Этими постановленіями обезпечивается начало законности въ управленіи, и въ вопросахъ законности судьбою между министромъ и подчиненными ему мѣстами ставится сенатъ.

Кромѣ, такимъ образомъ, опредѣленнаго права давать подчиненнымъ начальствамъ предписанія, министръ пользуется еще извѣстною властью надъ личнымъ составомъ служащихъ. По общему правилу всѣ чины министерства опредѣляются и увольняются собственно властью министра (ст. 34). По непосредственному Высочайшему усмотрѣнію назначается одинъ только товарищъ министра (ст. 32), Высочайшею властью по представленію министра только директора и начальники главныхъ управленій (ст. 33). Властью директоровъ назначаются только нижніе канцелярскіе чины (ст. 35). Но власть министра въ этомъ отношеніи не ограничивается кругомъ лицъ, служащихъ собственно въ министерствѣ; она распространяется и на служащихъ въ мѣстныхъ учрежденіяхъ, гдѣ властью министра назначаются и увольняются лица, занимающія должности пятого и шестого класса (т. II, ч. I, ст. 79). Должности высшихъ классовъ и въ мѣстныхъ учрежденіяхъ замѣщаются Высочайшею властью (ст. 80), должности низшихъ классовъ, начиная съ седьмого—властью губернскаго начальства (ст. 75).

Министру принадлежитъ и право увольнять въ отпуски на срокъ до четырехъ мѣсяцевъ служащихъ въ министерствѣ—всѣхъ безъ исключенія (учр. мин., ст. 37), а изъ служащихъ въ мѣстныхъ учрежденіяхъ тѣхъ, кои опредѣляются властью министра или по его представленію Высочайшею властью (т. II, ч. I, ст. 84).

Съ властью опредѣленія и увольненія наше законодательство всегда связываетъ и власть преданія суду и власть наложенія высшихъ дисциплинарныхъ взысканій. Это правило примѣняется и къ министрамъ (учр. мин. ст. 38, 39). Кромѣ того министру принадлежитъ и право представлять служащихъ къ Высочайшимъ наградамъ. До 1892 г. награды внѣ правилъ испрашивались министрами непосредственными личными докладами Государю. Теперь власть ихъ въ этомъ отношеніи ограничена, такъ какъ всѣ ихъ представленія о наградахъ докладываются не иначе какъ по предварительномъ обсужденіи въ особомъ комитетѣ при Собственной Е. И. В. Канцеляріи.

Вліяніє міністрів на подчиненнія мѣста и лица обусловливается также и тѣмъ, что они являются главными распорядителями ассигнованныхъ министерству кредитовъ (учрежд. мин., ст. 223). По общему правилу они могутъ дѣлать передвиженія только по второстепеннымъ подраздѣленіямъ смѣтъ (статьямъ) (смѣтн. прав., ст. 31). Лишь въ видѣ исключенія М. Г. С. 14 марта 1868 г. имъ предоставлено право, по непосредственному сношенію съ министромъ финансовъ, производить единовременно такія не вошедшія въ финансовыя смѣты, мелочныя издержки, не свыше 1,000 р., которыя могутъ быть покрыты сбереженіями по другимъ подраздѣленіямъ смѣты. Кромѣ того особенными правами пользуются въ этомъ отношеніи военной и морской министры. Управляющій морскимъ министерствомъ можетъ обращать всѣ смѣтные остатки на караблестроеніе (М. Г. С. 6 ноября 1890 г.), а военный министръ вообще дѣлать всякаго рода передвиженія какъ по главнымъ подраздѣленіямъ смѣтъ, такъ и по отдѣльнымъ смѣтамъ главныхъ управленій. (Прав. 29 дек. 1888 г. о смѣтахъ воен. мин. на пятилѣтіе 1889—93 гг., ст. 9).

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ министры могутъ собственною властью, не испрашивая Высочайшаго разрѣшенія, производить сверхсмѣтные расходы. Такъ всѣ вообще министры, по непосредственному сношенію съ министромъ финансовъ, производятъ сверхсмѣтные расходы: 1) по присужденнымъ указами сената или окончательными судебными рѣшеніями выдачамъ изъ казны частнымъ лицамъ денегъ, 2) на такія по содержанію личного состава издержки, размѣръ коихъ положительно опредѣленъ штатами, а кредитъ назначенъ по смѣтѣ, но самый расходъ не можетъ быть произведенъ только за истеченіемъ опредѣленнаго для дѣйствій смѣты срока (М. Г. С. 14 марта 1868 г., п. VI). Въ частности министръ финансовъ имѣетъ право собственною властью открывать сверхсмѣтные кредиты 1) на покрытіе происходящихъ отъ измѣненія вексельнаго курса передержекъ по платежамъ процентовъ и погашенія по государственнымъ займамъ (Смѣтн. прав., ст. 55, прим. 3); 2) на выдачу пенсій, пособій и подсуднаго содержанія (М. Г. С. 31 дек. 1868 г., п. V), 3) въ случаѣ истощенія кредитовъ, назначенныхъ по смѣтѣ системы государственнаго кредита на возвратъ вкладовъ, уплату процентовъ по вкладамъ и государственнымъ займамъ и на уплату капитала по вышедшимъ въ тиражъ листамъ (Выс. утв. пол. ком. фин. 1 іюня 1890 г.), 4) въ вакантное въ госуд. совѣтѣ время въ случаѣ особой неотложности (С. У. 1892, № 63, ст. 638). Сверхсмѣтные кредиты на расходы военного времени со времени мобилизаціи арміи испрашиваются

по меморіямъ особаго совѣщанія, составленнаго изъ предсѣдателя департамента экономіи, государственнаго контролера и министровъ финансовъ, военнаго, морского. Но если Государя Императора нѣтъ въ его постоянной резиденціи, кредиты эти ассигнуются по журналу совѣщанія, не ожидая Высочайшаго утвержденія (Правила 30 іюня 1885 г., ст. 3).

Подчиненныя министру начальства по общему правилу не пользуются правомъ передвиженія кредитовъ и по второстепеннымъ подраздѣленіямъ смѣты. Исключенія изъ этого составляютъ товарищъ министра внутреннихъ дѣлъ, завѣдующій полиціей, начальники главныхъ управленій того же министерства, и главноначальствующій гражданскою частью на Кавказѣ и военнокругные совѣты. (Смѣтн. прав., ст. 31, 32).

Въ связи съ этими финансовыми правами министровъ стоитъ ихъ право совершать отъ имени казны различныя гражданскія сдѣлки. Публичные торги по подрядамъ, поставкамъ и другимъ обязательствамъ съ казною утверждаются министрами на сумму до 30,000 р., а на высшія суммы—сенатомъ. Продажа ненужныхъ казенныхъ имуществъ разрѣшается министрами: движимыхъ на сумму до 10,000 р., и недвижимыхъ—до 5,000 р.; а выше этого на всякую сумму также сенатомъ. Приобрѣтеніе же въ казну недвижимости разрѣшается министрами также на сумму до 5,000 р., но на высшія суммы требуется уже Высочайшее разрѣшеніе. Директора департаментовъ могутъ разрѣшать покупку и продажу недвижимости только на сумму до 1000 р., продажа недвижимыхъ—до 2000 р. (учр. мин. ст. 115, п. п. 6 и 7).

Стремясь обособить власть судебную и административную, учрежденіе министерствъ постановляетъ, что «власть судебная во всемъ ея пространствѣ принадлежитъ сенату и мѣстамъ судебнымъ» (ст. 213) и что «по сему никакое министерство само собою никого судить и никакихъ тяжбъ рѣшить не можетъ» (ст. 214). Однако это начало проведено не вполне послѣдовательно. Отдѣльные министры прямо выполняютъ функціи апелляціонной инстанціи по дѣламъ о взысканіяхъ въ административномъ порядкѣ, какъ, напр., министръ финансовъ по дѣламъ о нарушеніи таможеннаго устава или министръ государственныхъ имуществъ по дѣламъ о нарушеніи устава сельскаго хозяйства (ст. 599, 697). Это надѣленіе министровъ уголовно-судебною властью представляется тѣмъ болѣе страннымъ, что старое наше законодательство, еще со времени учрежденія о губерніяхъ 1775 года, устанавливало непосредственное обжалованіе рѣшеній губернскихъ присутственныхъ мѣстъ въ первый департаментъ сената, устраняя тѣмъ министровъ

отъ постановленія рѣшеній, по такимъ дѣламъ, чисто судебнымъ. Такой порядокъ сохраняется и дѣйствующимъ законодательствомъ по дѣламъ о взысканіяхъ, налагаемыхъ казенными палатами за нарушенія положенія о пошлинахъ, за право торг. и промысл. (ст. 140).

Всѣ разсмотрѣнныя до сихъ поръ права министровъ составляютъ, такъ сказать, ихъ обыкновенную, нормальную власть. Но законъ кромѣ того предоставляетъ имъ на случай необходимости и особенныя полномочія. «Въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, требующихъ высшаго разрѣшенія, когда не можетъ оно быть отлагаемо безъ важнаго вреда или государственнаго ущерба, министры уполномочиваются дѣйствовать всѣми ввѣренными имъ способами, не ожидая сего разрѣшенія; но они обязаны доносить въ то же время о принятыхъ ими мѣрахъ и о причинахъ ихъ необходимости» (учр. мин., ст. 195).

§ 31. Организація министерствъ.

Согласно дѣйствующему учрежденію министерства организуются какъ строго бюрократическія учрежденія. Во главѣ cadaго министерства стоитъ министръ, сосредоточивающій въ своихъ рукахъ всю дѣйствительную власть управленія и назначаемый по непосредственному избранію Государя Императора (Учр. мин., ст. 1). При немъ имѣются лишь содѣйствующія ему въ управленіи учрежденія товарищъ министра, исполняющій отдѣльныя его порученія и въ опредѣленныхъ случаяхъ замѣняющій его, совѣщательныя учрежденія—совѣтъ министра и другіе при немъ совѣты, и учрежденія докладывающія—канцелярія и департаменты.

По учрежденію 1811 г. лицо, стоящее во главѣ министерства, не непременно носило названіе министра. Оно могло также именоваться главнымъ директоромъ или главноуправляющимъ (§ 16). Въ 1830 году начальнику главнаго управленія почтъ, пользовавшемуся правами министра, придано было названіе главноначальствующаго (Св. Зак., изд. 1832 г. I, Учрежд. мин., ст. 1421). Въ настоящее время изъ лицъ, пользующихся правами министра въ сферѣ подчиненнаго управленія, особыя званія носятъ только государственный контролеръ, главноуправляющій государственнымъ конозаводствомъ и главный начальникъ флота и морского вѣдомства, который, впрочемъ, пользуется нѣсколько большими правами, чѣмъ министры, и подъ его начальствомъ состоятъ еще особый управляющій морскимъ министерствомъ.

Товарищи министровъ, подобно самимъ министрамъ, назначаются и увольняются по непосредственному Высочайшему усмотрѣнію

(учр. мин., ст. 32). Обыкновенно у министра бываетъ только одинъ товарищъ. Но въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ ихъ по два. Съ другой стороны въ министерствѣ военномъ, морскомъ, двора, и въ главномъ управленіи государственнаго конозаводства товарища вовсе нѣтъ.

Должность товарища министра съ теченіемъ времени подвергалась весьма существеннымъ и любопытнымъ видоизмѣненіямъ. По учрежденію 1811 г. товарищи были только членами совѣта министра, не имѣя никакой власти, не вступая сами собою ни въ какое управленіе (§ 216). Даже въ случаѣ отсутствія или болѣзни министра товарищъ вступалъ въ его права и обязанности ни иначе какъ по особому о томъ Высочайшему повелѣнію (§§ 214, 215) и при этомъ было прямо оговорено, что временное управленіе могло быть поручаемо и одному изъ директоровъ или же и лицу постороннему (§ 219). И самъ министръ могъ поручить товарищу въ управленіе какую-либо отдѣльную часть только съ Высочайшаго дозволенія (§ 218).

Но въ 1826 году (П. С. З. № 785) были изданы новыя правила о должности товарищей имѣвшія цѣлью придать имъ болѣе самостоятельности и вліянія на дѣла, создавъ въ нихъ въ извѣстной степени противувѣсъ единоличной власти министра. На нихъ, какъ на лицъ не обремененныхъ ни подписываніемъ текущихъ бумагъ, ни присутствованіемъ въ государственномъ совѣтѣ и комитетѣ министровъ, возлагалась обязанность наблюденія за общимъ ходомъ дѣлъ въ министерствѣ. Поэтому имъ было предоставлено право требовать свѣдѣній о всѣхъ дѣлахъ, находящихся въ министерствѣ (п. 6.) право находиться при разсмотрѣніи министромъ представленій, относящихся до распоряженій, кои выходя изъ круга обыкновеннаго исполненія, должны обрацаемы быть въ государственнѣйшій совѣтъ или комитетъ министровъ (п. 5), а также при всѣхъ частныхъ совѣщаніяхъ, кои существовать могутъ для соображенія къ улучшенію какой-либо части, хозяйственной или искусственной (п. 4). Но что всего важнѣе товарищамъ предоставлено было также дѣлать министру представленія «о неудобствахъ или о мѣрахъ и распоряженіяхъ полезныхъ», и если министр не соглашался съ ними, онъ все-таки обязанъ былъ довести о нихъ до Высочайшаго свѣдѣнія, изъяснивъ свое мнѣніе, почему сдѣланное предложеніе признаетъ неудобнымъ (п. 8). По замѣчанію секретнаго комитета 6 декабря «изъ сего слѣдуетъ естественное, отчасти уже оправданное опытомъ заключеніе, что министръ не вдругъ рѣшится оставить безъ уваженія основательное представленіе своего товарища,

когда онъ знаетъ напередъ, что оно будетъ разсмотрѣно самимъ Государемъ Императоромъ» ¹⁾).

Однако правила эти, придававшіе товарищамъ функцію какъ бы надзора за дѣятельностью министра, просуществовали не долго. Въ 1840 году изданы были новыя правила, возвращавшія товарищей къ первоначальному ихъ положенію (П. С. З. № 13, 361). Право дѣлать министрамъ представленія, обязательно доводимыя до свѣдѣнія государя, было уничтожено. Въмѣсто участія въ частныхъ совѣщаніяхъ, сохранено право участвовать только въ оффиціальныхъ совѣщаніяхъ (ст. 3). Право требовать дѣла находящіяся въ министерствѣ, сохранено, но однако оговорено, что цѣль этого дать товарищу возможность въ случаѣ отсутствія министра всегда съ полнымъ знаніемъ вступать въ отправленіе его обязанностей (ст. 4). Въ такомъ точно видѣ сохраняется положеніе товарища министра и по дѣйствующему законодательству (учр. мин., ст. 269—276), только присоединилось право министровъ посылать за себя товарищей въ государственный совѣтъ, комитетъ министровъ и сенатъ.

Въ учрежденіяхъ отдѣльныхъ министерствъ товарищамъ предоставляются еще и нѣкоторыя особыя функціи. Такъ въ министерствѣ финансовъ (учр. мин., ст. 806, прим. 2), государственныхъ имуществъ (ст. 1194) и иностранныхъ дѣлъ (ст. 2321), на товарищей возложено завѣдываніе текущими дѣлами. Въ министерствѣ юстиціи и внутреннихъ дѣлъ права товарищей опредѣляются совершенно особыми постановленіями.

Непосредственному разсмотрѣнію и окончательному разрѣшенію товарища министра юстиціи предоставлены: 1) дѣла уголовныя гражданскія и распорядительныя, получающія окончаніе въ департаментахъ сената, но предварительно разсмотрѣнныя въ министерствѣ; 2) дѣла уголовныя, поступающія изъ департаментовъ сената на Высочайшее утвержденіе; 3) наблюденіе за судебными мѣстами прежняго устройства вслѣдствіе произведенныхъ ревизій и 4) наблюденіе за арестантскими дѣлами (ст. 1907). Но наибольшія особенности установлены въ отношеніяхъ товарища министра юстиціи къ сенату. Между тѣмъ какъ другіе товарищи только замѣняютъ министровъ въ сенатѣ, онъ пользуется тамъ гораздо болѣе самостоятельнымъ положеніемъ. Въ общихъ собраніяхъ онъ засѣдаетъ на ряду съ министромъ (учр. сен., ст. 38). Онъ можетъ и въ случаѣ несогласія съ министромъ переносить дѣла изъ департамента въ общее собраніе (ст. 107). Если при обсужденіи согласительнаго предложенія въ консултанціи онъ разоидется во мнѣніи своемъ съ

¹⁾ Сборникъ Р. И. О., т. 74, журналы комитета, стр. 391.

министромъ, мнѣніе его все таки-прочитывается въ сенатѣ (ст. 112). Когда дѣло переходитъ изъ общаго собранія сената въ государственный совѣтъ, къ представленію присоединяется и мнѣніе товарища (ст. 119). Такимъ образомъ въ министерствѣ юстиціи товарищъ пользуется по закону большею самостоятельностью, чѣмъ въ какомъ либо другомъ министерствѣ. Но эта особенность его положенія установлена законодательствомъ не намѣренно, а, можно сказать, случайно. Дѣло въ томъ, что когда дѣйствовали еще правила 1826 года, было признано неудобнымъ примѣнить ихъ къ товарищу министра юстиціи въ виду особаго отношенія министра юстиціи, какъ генераль-прокурора, къ сенату. При разсмотрѣніи составленнаго Сперанскимъ проекта особыхъ правилъ о должности товарища министра юстиціи въ секретномъ комитетѣ 6 декабря, было признано, что «нельзя возникшаго между товарищемъ и министромъ разногласія по судному дѣлу представлять на разсмотрѣніе Государя Императора, ниже совѣта и комитета министровъ, когда самое дѣло заслушано, но еще не рѣшено въ сенатѣ; а когда оно будетъ окончательно рѣшено, то уже поздно дѣлать представленія. Въ семъ состояло главное и, по мнѣнію комитета, почти непреодолимое затрудненіе въ примѣненіи правилъ, дополнительными статьями 30 дек. 1826 г. постановленныхъ къ министерству юстиціи». Комитетъ находилъ даже поэтому желательнымъ вовсе не назначать товарища министру юстиціи. Но такъ какъ товарищъ былъ назначенъ, то комитетъ и проектировалъ изложенныя выше правила ¹⁾ (П. С. З. № 2964, 1829 г. іюля 2), которыми товарищу министра юстиціи въ отличіе отъ товарищей другихъ министерствъ, не предоставлялось право требовать доведенія до свѣдѣнія Государя о каждомъ своемъ разногласіи съ министромъ. Въ 1840 году, правила 1826 года были, какъ мы знаемъ, отмѣнены. А спеціальныя правила 1829 года о товарищѣ министра юстиціи остались не отмѣненными и до сихъ поръ и вотъ благодаря этому товарищъ министра юстиціи, прежде пользовавшійся меньшею самостоятельностью, теперь оказался самостоятельнѣе всѣхъ другихъ товарищей министерствъ.

На товарища министра внутреннихъ дѣлъ спеціально возлагаются закономъ: 1) сношенія съ другими вѣдомствами, когда дѣло ограничивается требованіемъ или сообщеніемъ свѣдѣній; 2) передача на заключеніе жалобъ и просьбъ частныхъ лицъ; 3) повторительныя отношенія по дѣламъ, возникающимъ по Высочайшимъ повелѣніямъ. 4) понужденія губернаторовъ къ скорѣйшему исполненію требованій постороннихъ вѣдомствъ (учр. мин., ст. 1199, прилож.);

¹⁾ Сборникъ Р. И. О. Журналы комитета, стр. 392.

Независимо отъ этого на одного изъ двухъ товарищей министра внутреннихъ дѣлъ возлагается завѣдываніе полиціей на основаніи особой инструкціи. Онъ есть прежде всего командиръ жандармовъ. Его собственною властью разрѣшаются по дѣламъ, производимымъ въ департаментѣ полиціи, всѣ вопросы, разрѣшаемые по общему правилу властью министра; кромѣ дѣлъ, требующихъ разъясненія существующихъ законовъ, изданія общихъ инструкцій, правилъ или положеній, вопросовъ личнаго состава и всѣхъ вообще дѣлъ, которыя министръ найдетъ нужнымъ подчинить своему непосредственному вѣдѣнію. Товарищъ, завѣдующій полиціей, есть вмѣстѣ съ тѣмъ распорядитель всѣхъ кредитовъ, ассигнуемыхъ министерству по управленію полиціей, кромѣ суммъ, находящихся въ личномъ распоряженіи министра, какъ шефа жандармовъ. Тому же товарищу принадлежитъ, наконецъ, высшій надзоръ за мѣстами заключенія государственныхъ преступниковъ (ст. 1199, прим. 2, прилож.).

Въ конституціонныхъ государствахъ у министровъ также обыкновенно имѣются помощники (*sous-secrétaires d'Etat*, *under-secretary*), но существованіе ихъ тамъ объясняется тѣмъ, что министры слишкомъ отвлекаются отъ дѣлъ своего вѣдомства необходимостью участвовать въ засѣданіяхъ палатъ. Такъ вотъ имъ даютъ помощника для управленія собственно министерствомъ. Въ Англіи обыкновенно имѣется даже два такихъ подъ-секретарей, одинъ, принадлежащій къ составу парламента и призванный представлять интересы министерства въ той палатѣ, членомъ которой не состоитъ самъ министръ, другой выбирается изъ лицъ, проходящихъ не парламентскую, а бюрократическую карьеру, и потому представляетъ не политическіе интересы, а интересы административной техники.

Учрежденіями, изготовляющими доклады по дѣламъ, подлежащимъ рѣшенію министра, служатъ департаменты и канцеляріи. Смотра по обширности предметовъ вѣдѣнія министерствъ, въ немъ можетъ быть одинъ или нѣсколько департаментовъ. Въ настоящее время только въ министерствѣ народнаго просвѣщенія имѣется всего одинъ департаментъ. Во всѣхъ другихъ ихъ нѣсколько. Ихъ два въ министерствѣ юстиціи и путей сообщенія (желѣзныхъ дорогъ и шоссейныхъ и водяныхъ сообщеній), три въ министерствѣ иностранныхъ дѣлъ (азіатскій, внутреннихъ сношеній, личнаго состава и хозяйственныхъ дѣлъ), четыре въ министерствѣ государственныхъ имуществъ (общихъ дѣлъ, сельской промышленности, горной, лѣсной), пять въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ (общихъ дѣлъ, полиціи, медицинскій, хозяйственный, духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій) и шесть въ министерствѣ финансовъ (казначейства,

окладныхъ сборовъ, неокладныхъ, таможенный, желѣзно дорожныхъ дѣлъ, мануфактуръ и торговли. Въ министерствахъ военномъ и морскомъ вовсе нѣтъ департаментовъ. Департаменты каждый завѣдуютъ особой отраслью управленія, подвѣдомой министерству. Канцелярія министра завѣдуетъ распредѣленіемъ дѣлъ по департаментамъ, производствомъ общихъ дѣлъ, до всѣхъ департаментовъ относящихся или ни къ какому департаменту въ частности не принадлежащихъ, и такихъ, которыя подлежатъ собственному непосредственному разрѣшенію министра (ст. 20, 298). Поэтому къ вѣдѣнію канцеляріи министра относится въ частности дѣла секретныя, непосредственная переписка министра съ другими вѣдомствами, дѣла о личномъ составѣ министерства. Въ нѣкоторыхъ министерствахъ, а именно въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и государственныхъ имуществъ, имѣются еще особые департаменты общихъ дѣлъ, раздѣляющіе компетенцію съ канцеляріей министра. Въ министерствахъ военномъ и морскомъ дѣла о личномъ составѣ министерствъ вѣдаются соотвѣтственно въ главномъ военномъ и морскомъ штабахъ. Въ министерствѣ иностранныхъ дѣлъ личный составъ вѣдается въ департаментѣ личнаго состава и хозяйственныхъ дѣлъ, а канцелярія министра вѣдаетъ только политическую переписку.

Обыкновенно въ каждомъ министерствѣ имѣется только одна канцелярія министра. Только въ министерствѣ финансовъ имѣются двѣ канцеляріи: 1) общая канцелярія министра финансовъ, и 2) особенная канцелярія по кредитной части.

И департаменты, и канцеляріи состоятъ въ завѣдываніи директоровъ, являющихся прежде всего докладчиками дѣлъ министру, но кромѣ того пользующихся и нѣкоторой долей рѣшительной власти. Ст. 282, п. 3 учр. мин. постановляетъ, что директору принадлежитъ «разрѣшеніе силою существующихъ законовъ и учреждений всѣхъ затрудненій, встрѣчающихся при исполненіи», а ст. 280 поясняетъ, что «дѣла представляются директоромъ на разрѣшеніе министра въ случаяхъ, законами, уставами и учрежденіями не опредѣленными». Это не значитъ, однако, чтобы всѣ дѣла, могущія быть разрѣшенными силою существующихъ законовъ, рѣшались директорами безъ доклада министру. Министромъ также не представлена какая-то внѣзаконная власть. И они также встрѣчающіеся затрудненія могутъ разрѣшать только силою существующихъ законовъ и учреждений (ст. 194, п. 3), а «гдѣ законы и учрежденія недостаточны, тамъ дѣла представляются на Высочайшее усмотрѣніи чрезъ комитетъ министровъ (ст. 209). Чтобы понять надлежащимъ образомъ дѣйствительное соотношеніе власти директоровъ

къ власти министра, надо имѣть въ виду постановленіе ст. 65. Осн. Зак., что «законы должны быть исполняемы по точному и буквальному смыслу безъ всякаго измѣненія или распространенія». Вмѣстѣ съ тѣмъ для административныхъ властей нѣтъ обязанности непременно самимъ разрѣшать всякое представившееся имъ дѣло. Въ случаѣ возникшихъ сомнѣній они представляютъ дѣло на разрѣшеніе высшихъ властей. А при обязанности примѣнять законъ по буквальному смыслу, на каждомъ шагу, конечно, возникаютъ сомнѣнія. И директора имѣютъ тѣмъ болѣе побужденій представлять на разрѣшеніе министра всякое дѣло, не разрѣшаемое прямо самою буквою закона, что этимъ путемъ они слагаютъ съ себя всякую отвѣтственность за состоявшееся рѣшеніе. Съ другой стороны и самъ министръ можетъ по своему усмотрѣнію предназначить къ своему разрѣшенію дѣла всякаго рода, безъ какихъ бы то ни было ограниченій (ст. 87, п. 2). Кромѣ того министру обязательно докладываются всѣ дѣла, предполагающія переписку съ мѣстами и лицами, министру равными (ст. 87, п. 1), и наконецъ, и въ отдѣльныхъ уставахъ, опредѣляющихъ порядокъ отдѣльныхъ отраслей управленій, особо указано, какія дѣла требуютъ непременно разрѣшенія властью самого министра. По всему этому на дѣлѣ директора являются въ большинствѣ случаевъ лишь докладчиками дѣлѣ министру.

Надѣлая директоровъ департаментовъ нѣкоторою долею рѣшительной власти, Сперанскій имѣлъ, главнымъ образомъ, въ виду достигнуть этимъ освобожденія министровъ отъ гнетущаго ихъ бремени разрѣшенія непомѣрной массы т. н. текущихъ дѣлъ. «Дѣлами текущими, по опредѣленію Сперанскаго, называются тѣ дѣла, коихъ предметы періодически, или по крайней мѣрѣ часто, въ одномъ и томъ же видѣ, приходятъ на разрѣшеніе начальства. Чѣмъ менѣе есть общихъ положительныхъ правилъ, чѣмъ предѣлы власти менѣе опредѣлены, тѣмъ естественно должно быть болѣе дѣлъ текущихъ: ибо тогда каждое дѣло несетъ съ собою новое затрудненіе. Никто не знаетъ, что онъ можетъ на себя принять и чего не можетъ. И такъ, одинъ уставъ и постепенное разграниченіе власти можетъ уменьшить сію громаду текущихъ дѣлъ, подъ коею стонутъ всѣ министерства. Поэтому и установлены въ министерствахъ особенные директора, которые бы управляли по уставамъ и относились къ министру въ тѣхъ только случаяхъ, когда предстанетъ дѣло, уставомъ не опредѣленное. Такимъ образомъ, раздѣленный на части трудъ пойдетъ успѣшнѣе; а единство ничего не потеряетъ: ибо примѣтитъ должно, что единство состоитъ не въ подписи руки, но въ единообразіи главныхъ усмотрѣній».

Въ нѣкоторыхъ министерствахъ, кромѣ канцелярій и департаментовъ, имѣются еще учрежденія съ другими названіями. Такъ существуютъ главные управленія въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ (тюремныя, почтъ и телеграфовъ и по дѣламъ печати), въ военномъ (интендантское, артиллерійское, инженерное, военно-медицинское, военно-судное, военно-учебныхъ заведеній и казачьихъ войскъ) и въ морскомъ (гидрографическое, кораблестроенія и снабженіе, судное). Въ двухъ послѣднихъ министерствахъ нѣтъ вовсе департаментовъ. Иногда отдѣльныя установленія въ министерствахъ именуются отдѣлами, какъ земскій отдѣлъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, учебный отдѣлъ въ министерствѣ путей сообщенія. Но законодательство наше не связываетъ съ этимъ различіемъ въ названіяхъ какого-либо опредѣленнаго юридическаго различія по степени власти, или по особенностямъ организаціи.

§ 32. Совѣщательныя учрежденія при министерствахъ.

Однимъ изъ нововведеній учрежденія 1811 г. было введеніе въ составъ министерства совѣщательныхъ учрежденій: совѣта министра и общаго присутствія департамента. Совѣтъ министра по закону полагается въ министерствахъ, состоящихъ изъ нѣсколькихъ департаментовъ (учр. мин. ст. 11). Но это постановленіе не соблюдается въ дѣйствительности. Изъ существующихъ министерствъ только въ министерствѣ народнаго просвѣщенія имѣется всего одинъ департаментъ, а между тѣмъ въ немъ имѣется совѣтъ министра. Въ министерствѣ же юстиціи образовано за послѣднее время два департамента, но совѣта въ немъ вопреки постановленію ст. 11 общаго учрежденія министерствъ, нѣтъ.

По учрежденію 1811 г. совѣтъ министра слагался, подъ его предсѣдательствомъ, изъ товарища министра и всѣхъ директоровъ департаментовъ. Члены по особому Высочайшему назначенію допускались тогда только въ министерствахъ военномъ и морскомъ (§§ 27—29). Но однако съ самаго начала введенія въ дѣйствіе новаго учрежденія министерствъ Высочайшею властью были назначаемы особые члены и въ совѣты министровъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ. Сообразно съ такой практикой въ сводѣ 1832 г. правило о назначеніи особыхъ членовъ изложено, какъ общее относящееся ко всѣмъ министерствамъ (ст. 748) и въ оправданіе такого измѣненія текста § 29 учр. мин. 1811 сдѣлана ссылка только на «частныя Высочайшіе указы объ опредѣленіи таковыхъ членовъ по министерствамъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ». Въ такомъ видѣ это постановленіе сохраняется и въ дѣйствующемъ изданіи Свода (ст. 14). Кромѣ членовъ «въ совѣтъ могутъ быть

приглашаемы по усмотрѣнію министра и по свойству дѣлъ, лица постороннія, какъ-то владѣльцы заводовъ по мануфактурамъ, знаменитое купечество по дѣламъ коммерческимъ и имъ подобныя» (ст. 15)¹⁾.

Подобно совѣту при цѣломъ министерствѣ, при каждомъ изъ департаментовъ по закону полагается также совѣщательное учрежденіе—общее присутствіе департамента (ст. 16), состоящее подъ предсѣдательствомъ директора изъ начальниковъ отдѣленій (ст. 17). И въ общее присутствіе могутъ быть приглашаемы, по усмотрѣнію директора фабриканты, заводчики и т. п. (ст. 18) и кромѣ того въ немъ могутъ быть особые члены по части ученой, художественной, искусственной, опредѣляемые министромъ по представленію директора (ст. 19).

На разсмотрѣніе совѣта можетъ быть внесено министромъ всякое дѣло, когда онъ призналъ его «требующимъ общаго уваженія» (учр. мин., ст. 98). Но кромѣ того нѣкоторыя дѣла по закону обязательно должны быть вносимы въ совѣтъ. Таковы 1) дѣла о составленіи проектовъ новыхъ законовъ и указовъ (ст. 97, п. п. 1 и 2). 2) Дѣла хозяйственныя: составленіе финансовой смѣты министерства; (п. 8) дѣла о подрядахъ и поставкахъ (п. п. 9, 10, 11), объ отчужденіи и приобрѣтеніи казною имущества (п. b.) 3); дѣла судебныя: объ искѣ казны и на казну, о преданіи суду должностныхъ лицъ (п. п. 13, 16) 4) дѣла по надзору за подчиненными мѣстами: разсмотрѣніе донесеній объ освидѣтельствованіи различнаго управленія, разсмотрѣніе доносовъ и жалобъ служащихъ и частныхъ лицъ на департаменты (п. п. 14, 15, 18) и 5) дѣла о производствѣ въ чины, и другихъ наградахъ и объ установленіи особыхъ испытаній на такія должности, для успѣшнаго отправленія которыхъ требуются спеціальныя познанія (п. 17).

Относительно предметовъ вѣдѣнія общаго присутствія департамента въ законѣ сказано только, что они опредѣляются «подробнымъ приложеніемъ правилъ для совѣта министра постановленныхъ» (ст. 117).

Мнѣнія этихъ совѣщательныхъ учреждений, конечно, не связываетъ директора или министра, въ дѣлахъ, разрѣшаемыхъ ихъ собственною властью. Но когда министръ представляетъ дѣло на высшее усмотрѣніе, мнѣніе совѣта во всякомъ случаѣ должно быть кратко изложено въ докладѣ, а затѣмъ уже слѣдуетъ заключеніе самого министра (ст. 112).

¹⁾ Въ дѣйствующемъ изданіи конецъ этой статьи напечатанъ ошибочно вмѣсто «и имъ подобныя»—«и подобныя».

Дѣла, подлежащіе разсмотрѣнію совѣта, поступаютъ въ него или прямо изъ департамента, или чрезъ канцелярію министра (ст. 99). Подготовка этихъ дѣлъ лежитъ на департаментѣ и они вносятся въ совѣтъ въ формѣ особыхъ записокъ, изготовляемыхъ департаментомъ (ст. 100, 109).

Сперанскій, повидимому, придавалъ большое значеніе введенію въ составъ министерства этихъ совѣщательныхъ учреждений. Въ своей запискѣ о государственныхъ установленіяхъ отсутствіе совѣщательныхъ учреждений онъ отмѣчаетъ, какъ одинъ изъ существенныхъ недостатковъ первоначальнаго учрежденія министерства, такъ какъ съ отмѣной коллегіальныхъ обрядовъ не была тогда ничѣмъ преграждаема самопроизвольность дѣйствій и удостовѣрена зрѣлость соображеній ¹⁾. Однако составъ совѣтовъ министра и общихъ присутствій департамента привелъ на практикѣ къ тому, что значеніе ихъ стало совершенно ничтожнымъ. Уже Трошинскій замѣтилъ, что «сіи совѣты представляютъ одну только личину, помощію которой министръ и директоръ могутъ дѣлать все по своему произволу, заставляя предполагать, будто бы всѣ дѣла рѣшаются по совѣту,—потому что лица, составляющія совѣтъ министровъ, не суть члены министерства или товарищи министра, но просто подчиненные, которые обязаны исполнять приказанія министра безпрекословно» ²⁾. Въ особенности общія присутствія департамента не получили на дѣлѣ почти никакого занятія, такъ что секретный комитетъ 6 декабря 1826 г. предполагалъ ихъ, какъ излишнія, отмѣнить ³⁾.

Эти недостатки организациі совѣщательныхъ установленій по общему учрежденію министерствъ обнаружались очевидно и на практикѣ, что и привело съ одной стороны къ видоизмѣненію во многихъ министерствахъ организациі совѣта министра, съ другой—къ образованію въ составѣ министерства и другихъ совѣщательныхъ установленій.

Согласно общему учрежденію министерствъ совѣтъ министра образованъ только въ министерствахъ: внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, государственныхъ имуществъ и путей сообщенія ⁴⁾. Да и то относительно совѣта министра внутреннихъ дѣлъ установлено, что по обсужденію дѣлъ, вносимыхъ изъ земскаго отдѣла (дѣла крестьян-

¹⁾ Архивъ истор. и практ. свѣдѣній, 1859, кн. III, стр. 42, 43.

²⁾ Сборникъ Р. И. О., т. LXXIV, стр. 49.

³⁾ Сборникъ Р. И. О., т. III, стр. 80.

⁴⁾ Только съ 16 Апрѣля 1892 г. (Собр. Узак., № 40, ст. 415). До того времени совѣтъ министра путей сообщенія имѣлъ особое устройство (учр. мин. ст. 1454—1469).

скія), министр может приглашать въ совѣтъ губернаторовъ, предводителей дворянства, членовъ губернскихъ присутствій и другихъ служащихъ и неслужащихъ лицъ, могущихъ быть полезными своими знаніями и опытностью (учр. мин. ст. 1199, прим. 1, прилож. п. 3). Въ совѣтахъ другихъ министровъ, кромѣ товарища министра и директоровъ и членовъ по особому Высочайшему назначенію, имѣются еще особые штатные члены и члены *ex officio*. Такъ въ составъ совѣта министра иностранныхъ дѣлъ входятъ, кромѣ обычныхъ членовъ—старшіе совѣтники министерства, два штатныхъ члена и директора государственнаго и с.-петербургскаго главнаго архивовъ министерства (ст. 2329); въ составъ министра народнаго просвѣщенія—также два штатныхъ члена, председатель ученаго комитета министровъ и попечители учебныхъ округовъ, когда они находятся въ Петербургѣ (ст. 1377) и кромѣ того по дѣламъ ихъ вѣдомствъ приглашаются въ совѣтъ председатель археографической комиссіи, непрѣмѣнный секретарь Академіи наукъ, директоръ Николаевской обсерваторіи и ректоры университетовъ, когда они находятся въ Петербургѣ (ст. 1379). Вмѣстѣ съ тѣмъ и компетенція совѣтовъ этихъ министровъ опредѣляется особыми правилами. Легальную компетенцію совѣта министра иностранныхъ дѣлъ составляетъ только производство испытаній желающихъ поступить на службу по дипломатической части (ст. 2332). Всѣ другія дѣла вносятся на разсмотрѣніе совѣта только когда министр найдетъ нужнымъ предложить ихъ его обсужденію (ст. 2331). Дѣла, подлежащія вѣдѣнію совѣта министра народнаго просвѣщенія перечислены особо (ст. 1382), причемъ этотъ особый перечень въ общемъ повторяетъ перечисленіе общаго учрежденія министерствъ (пп. 1, 2, 4, 5, 6, 8). Но кромѣ того къ вѣдѣнію совѣта министра народнаго просвѣщенія отнесено: 1) разсмотрѣніе годовыхъ отчетовъ всѣхъ ученыхъ и учебныхъ заведеній министерства и 2) дѣла, относящіяся до внутренняго устройства учебныхъ заведеній и внутренняго ихъ управленія, по части учебной и воспитательной, по предварительномъ обсужденіи тѣхъ дѣлъ въ ученомъ комитетѣ (пп. 3 и 7).

Общее присутствіе въ нѣкоторыхъ департаментахъ также имѣетъ особое устройство. Такъ общее присутствіе лѣснаго департамента министерства государственныхъ имуществъ образуется подъ председательствомъ не директора, а вице-директора департамента (учр. мин., ст. 1057, примѣч.); общее присутствіе департамента государственнаго казначейства слагается, подъ председательствомъ директора, изъ вице-директоровъ и только тѣхъ начальниковъ отдѣленій, до которыхъ разсматриваемыя по роду дѣлъ своему принадлежать и только въ важнѣйшихъ случаяхъ директоръ приглашаетъ всѣхъ

начальниковъ отдѣленій (учр. мин. ст. 476). Изъ главныхъ управленій общее присутствіе имѣется только въ главномъ управленіи почтъ и телеграфовъ. Оно состоитъ тамъ подъ предсѣдательствомъ начальника главнаго управленія, изъ его помощниковъ, дѣлопроизводителей и наличныхъ инспекторовъ телеграфовъ и вѣдаетъ: 1) производство торговъ и 2) разсмотрѣніе техническихъ и другихъ вопросовъ особой важности, причемъ могутъ быть приглашаемы начальникомъ и постороннія лица, извѣстныя своими познаніями и опытностію (ст. 1199, прим. прилож. ст. 48). Въ департаментѣ народнаго просвѣщенія образуется только временное присутствіе для производства торговъ (ст. 1387). Въ горномъ департаментѣ министерства государственныхъ имуществъ общее присутствіе замѣняетъ горный совѣтъ, состоящій подъ предсѣдательствомъ министра изъ директора департамента, вице-директора, начальника отдѣленій и особо назначенныхъ Высочайшею властью членовъ (ст. 744—757). Въ главныхъ управленіяхъ по дѣламъ печати и тюремномъ общее присутствіе замѣняютъ соотвѣтствующіе совѣты. Совѣтъ главнаго управленія по дѣламъ печати подъ предсѣдательствомъ начальника составляется изъ находящихся въ Петербургѣ предсѣдателей цензурныхъ комитетовъ и особо назначаемыхъ Высочайшею властью членовъ, (учр. мин., ст. 1199, Прилож. п. 14, 18). Совѣтъ по тюремнымъ дѣламъ составляется изъ предсѣдателя и семи членовъ, назначаемыхъ Высочайшею властью и, кромѣ того, изъ начальника главнаго тюремнаго управленія. Журналы совѣта представляются на разрѣшеніе министра. При внесеніи дѣла министромъ на высшее разрѣшеніе къ представленію должно быть приложено и заключеніе совѣта. (Тамъ же, п.п. 23, 37, 39, 40).

Мы видѣли, что совѣтъ министра и общее присутствіе департамента слагаются изъ подчиненныхъ служащихъ въ министерствѣ—изъ представителей, слѣдовательно, только служебной опытности. Представители техническаго знанія и разнообразныхъ интересовъ промышленности только могутъ быть въ нихъ приглашаемы по усмотрѣнію предсѣдателя. При такихъ условіяхъ представители эти являются въ составѣ совѣщательныхъ установленій только случайнымъ элементомъ, не могущимъ ни въ какомъ случаѣ пользоваться значительнымъ вліяніемъ на обсуждаемыя въ совѣтѣ дѣла. Между тѣмъ къ вѣдѣнію cadaго министерства относятся и такіа дѣла, для разрѣшенія которыхъ необходимы спеціальныя техническія знанія и опытность или ближайшее, непосредственное знакомство съ практическими, бытовыми условіями общественной жизни. Кромѣ того, въ дѣятельности министерства встрѣчаются и такіе вопросы, которые имѣютъ общее значеніе для всего управ-

ленія, которые затрогиваютъ интересы нѣсколькихъ министерствъ. Все это и привело къ образованію въ составѣ министерствъ разнообразныхъ совѣщательныхъ установленій, которые могутъ быть раздѣлены на три группы: техническіе, представительные и смѣшанные совѣты.

Техническими совѣтами я называю такіе, которые призываются къ обсужденію вопросовъ, требующихъ особыхъ специальныхъ знаній и опытности и потому составляются изъ специалистовъ, ученыхъ и практиковъ. Къ этой группѣ совѣщательныхъ установленій относятся прежде всего ученые комитеты, существующіе при четырехъ министерствахъ: морскомъ, народнаго просвѣщенія, финансовъ, государственныхъ имуществъ. Къ обязанностямъ ученаго комитета морского министерства относится завѣдываніе учебными заведеніями морского вѣдомства и наблюденіе за успѣхомъ морского дѣла. Ученый комитетъ министерства народнаго просвѣщенія состоящій изъ неопредѣленнаго числа членовъ, назначаемыхъ министромъ и предсѣдателя по Высочайшему назначенію, разсматриваетъ 1) поступающіе въ министерство педагогическіе вопросы и предположенія; 2) учебныя руководства и программы преподаванія; 3) книги, сочиненія и періодическія изданія, предполагаемыя къ распространенію въ учебныхъ заведеніяхъ, 4) сочиненія, предназначаемыя для поднесенія Государю Императору и особамъ Императорской фамиліи; 5) предположенія объ ученыхъ экспедиціяхъ командировкахъ и ученыхъ предпріятіяхъ и 6) проекты учрежденія ученыхъ обществъ (учр. мин., ст. 1392). Ученый комитетъ министерства финансовъ, состоящій изъ восьми членовъ и ученаго секретаря, ¹⁾ разсматриваетъ финансовыя проекты и сообщаетъ свѣдѣнія о ходѣ финансовой части въ Европѣ (ст. 763—770). Ученый комитетъ министерства государственныхъ имуществъ былъ первоначально образованъ въ составѣ департамента сельскаго хозяйства, но въ 1859 году ему придано болѣе общее значеніе и повелѣно состоять при совѣтѣ министра. Онъ составляется изъ всѣхъ членовъ совѣта и сверхъ того изъ шести особо назначаемыхъ министрами членовъ и начальника статистическаго отдѣленія департамента земледѣлія и сельской промышленности. Кромѣ того, самъ комитетъ избираетъ членовъ корреспондентовъ изъ лицъ, извѣстныхъ своими познаніями или опытностью по предметамъ административнымъ, учебнымъ и хозяйственнымъ, комитетъ разсматриваетъ всѣ дѣла, «кои требуютъ свѣдѣній специальныхъ и сообра-

¹⁾ Какъ они опредѣляются въ текстѣ ст. 765 по Продолженію 1886 г. не указано. По тексту этой статьи въ изд. 1857 г. они опредѣляются «какъ начальники отдѣленій», слѣдовательно властью министра.

женій ученыхъ» и съ разрѣшенія министра ежегодно объявляетъ задачи сочиненій по сельскому хозяйству и за лучшія выдаетъ награды (ст. 994—1006).

Такой же характеръ, какъ эти ученые комитеты, имѣютъ техническо-строительный комитетъ при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ; техническій комитетъ при департаментѣ неокладныхъ сборовъ министерства финансовъ, горный ученый комитетъ при горномъ департаментѣ, лѣсной комитетъ при лѣсномъ департаментѣ министерства государственныхъ имуществъ и инженерный совѣтъ при министерствѣ путей сообщенія.

Вторую группу особыхъ совѣщательныхъ учреждений при министерствахъ образуютъ совѣты съ представительнымъ характеромъ. Такіе совѣты имѣются однако только при министерствѣ финансовъ. И учрежденіе 1811 г. предусматриваетъ приглашеніе въ совѣтъ министра только «владѣльцевъ заводовъ и знаменитаго купечества». И въ дальнѣйшемъ развитіи нашихъ совѣщательныхъ учреждений особенно повезло именно представительству торгово-промышленныхъ интересовъ, хотя, казалось бы, по своеобразнымъ условіямъ нашего народнаго хозяйства интересы земледѣлія должны бы были болѣе привлекать къ себѣ вниманія.

Уже въ 1828 году при министерствѣ финансовъ былъ учрежденъ мануфактурный совѣтъ, а въ 1829 г. коммерческій. Мануфактурный состоялъ подъ предсѣдательствомъ директора департамента мануфактуръ и внутренней торговли изъ шести содержателей фабрикъ и заводовъ и двухъ профессоровъ химіи и механики и одного технолога по Высочайшему назначенію. Въ Москвѣ было образовано отдѣленіе совѣта и кромѣ того могли быть открываемы мѣстные комитеты (учр. мин. изд. 1857 г. ст. 414—431). Коммерческій совѣтъ состоялъ подъ предсѣдательствомъ особо назначавшагося Высочайшею властью лица изъ директоровъ департамента мануфактуръ и внутренней торговли и департамента внѣшней торговли и изъ двѣнадцати представителей отъ купечества, а именно по четыре отъ ведущихъ внѣшнюю торговлю, отъ ведущихъ внутреннюю торговлю и отъ иностранныхъ гостей. Купечество выбирало 24 представителя, а изъ нихъ 12 утверждались министромъ. Кромѣ того, въ другихъ городахъ, а именно Москвѣ, Ригѣ, Архангельскѣ, Одессѣ, Таганрогѣ и съ 1862 г. въ Ростовѣ на-Дону открыты были отдѣленія совѣта подъ предсѣдательствомъ губернатора или градоначальника изъ шести представителей отъ купечества (учр. мин. изд. 1857 г. ст. 782—805).

Изъ этихъ двухъ совѣтовъ значительную пользу, по свидѣтель-

ству бывшего министра финансов Рейтерна ¹⁾, принесъ только мануфактурный совѣтъ. Дѣятельность же коммерческаго совѣта была незначительна, что объяснялось конкуренціей съ нимъ биржевыхъ комитетовъ, а также особенностями его состава. Онъ состоялъ изъ представителей одного только петербургскаго купечества и потому по вопросамъ, касающимся торговли всего государства приходилось учреждать особыя комисіи съ приглашеніемъ въ нихъ представителей изъ разныхъ мѣстъ. вмѣстѣ съ тѣмъ въ виду самой тѣсной связи между интересами торговли и промышленности рѣшено было въ 1872 году образовать одинъ совѣтъ торговли и мануфактуръ. Въ заключеніяхъ бывшего въ 1870 году съѣзда фабрикантовъ выражено было, что учрежденіе не только мѣстныхъ промышленныхъ комитетовъ, но также и совѣта центральнаго должно быть основано на выборномъ началѣ, что выборы въ центральный совѣтъ могли бы производиться мѣстными комитетами и для собраній совѣта надлежало бы назначить определенное время въ году. Министерство находило нежелательнымъ замѣнять постоянный совѣтъ періодическимъ съѣздомъ и поэтому признало непримѣнимымъ къ организаціи новаго совѣта выборное начало, хотя трудно понять почему бы выборная организація непремѣнно обуславливала періодичность засѣданій съѣзда. Какъ будто нѣтъ и центральныхъ постоянныхъ выборныхъ учреждений. Тѣмъ не менѣе на этомъ только основаніи рѣшено было центральный совѣтъ составить изъ членовъ по назначенію отъ правительства, и выборное начало примѣнить только къ мѣстнымъ комитетамъ.

Учрежденный въ 1872 г. совѣтъ торговли и мануфактуръ получилъ теперь такую организацію.

Предсѣдатель его одинъ изъ товарищей министра финансовъ, а члены его въ числѣ 24 человекъ избираются министерствомъ изъ ученыхъ техниковъ, а также фабрикантовъ и торгующихъ, извѣстныхъ своими торговыми оборотами и общественнымъ кредитомъ и утверждаются Высочайшею властью на четыре года. Черезъ каждые два года выбываетъ половина членовъ. Совѣтъ можетъ представлять кандидатовъ не менѣе трехъ на каждую вакансію. Членами не могутъ быть подвергшіеся торговой несостоятельности, а также заразъ болѣе одного представителя одной и той же торговой фирмы или акціонерной компаніи. Директоры департаментовъ торговли и мануфактуръ и таможенныхъ сборовъ суть члены совѣта ex officio. Кромѣ того Высочайшею властью могутъ быть назначаемы почетные члены изъ лицъ, извѣстныхъ особыми заслугами

¹⁾ Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1872 годъ, стр. 171—179.

на поприщѣ отечественной торговли и промышленности. При со-
вѣтѣ состоятъ химикъ, два механика и два технолога. По выбору
совѣта министръ можетъ утверждать изъ промышленниковъ и уче-
ныхъ членовъ-корреспондентовъ какъ въ Россіи, такъ и за-границею.
Обсужденію совѣта подлежатъ разсмотрѣніе прошеній о вы-
дачѣ привиллегій, кромѣ привиллегій по сельскому хозяйству, о
дозволеніи открытія въ Петербургѣ фабрикъ, заводовъ, ремеслен-
ныхъ заведеній, представляющихъ безпокойство или опасность
для жителей, и вообще вопросовъ, относящихся до мануфактурной
промышленности и торговли. Но совѣтъ не только обсуждаетъ вно-
симыя въ него дѣла, онъ и самъ имѣетъ право возбуждать во-
просы. По вопросамъ, возбужденнымъ не менѣе какъ тремя чле-
нами, совѣтъ можетъ представлять министру принятыя большин-
ствомъ предположенія о мѣрахъ, клонящихся къ улучшенію и раз-
витію промышленности и торговли. Въ случаѣ разногласія ми-
нистру представляется и мнѣніе меньшинства.

Въ Москвѣ совѣтъ имѣетъ отдѣленіе болѣе многочисленное,
чѣмъ самый совѣтъ. Отдѣленіе состоитъ изъ 32 членовъ, назна-
чаемыхъ тѣмъ же порядкомъ, какъ и члены совѣта. Предсѣдатель-
ствуетъ въ отдѣленіи лицо, избираемое изъ своей среды самимъ
отдѣленіемъ и утверждаемое министромъ. Компетенція его таже, что
совѣта, только онъ не разсматриваетъ дѣлъ о привиллегіяхъ (учр.
мин., ст. 389, прилож.). Въ городахъ, по желанію мѣстнаго торго-
ваго класса, могутъ быть образуемы комитеты торговли и ману-
фактуръ изъ выборныхъ членовъ.

Третью группу особыхъ совѣщательныхъ учрежденій при ми-
нистерствахъ составляютъ совѣты смѣшанные, т. е. съ представи-
телями отъ различныхъ министерствъ, къ которымъ присоединяются
еще иногда и представители общественныхъ интересовъ. Таковы
медицинскій и статистическій совѣты и совѣщательный ветери-
нарный комитетъ при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, совѣтъ по
железнодорожнымъ дѣламъ при министерствѣ путей сообщенія и
совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ при министерствѣ финансовъ.

Самый старый изъ этихъ совѣтовъ—медицинскій. Онъ учреж-
денъ еще въ 1811 году при образованіи министерства полиціи и
состоялъ тогда изъ директора медицинскаго департамента ми-
нистерства полиціи, генераль-штабъ-докторовъ военной, морской и
гражданской части, двухъ медицинскихъ чиновниковъ и аптекаря
и еще почетныхъ членовъ (§ 31, 32). Въ настоящее время онъ
состоитъ изъ предсѣдателя по Высочайшему назначенію непременно
изъ врачей, директора медицинскаго департамента, начальника
главнаго военно-медицинскаго управленія, главнаго медицинскаго

инспектора флота, медицинского инспектора вѣдомства императрицы Маріи, управляющаго придворною медицинскою частью, по одному чиновнику отъ министерства народнаго просвѣщенія и финансовъ и неопредѣленнаго числа совѣщательныхъ членовъ, избираемыхъ «изъ чиновниковъ медицинскихъ и фармацевтическихъ, извѣстныхъ по ихъ знаніямъ, опытности и общему уваженію, въ ученое свѣтъ ими приобрѣтенному» самимъ совѣтомъ и утверждаемыхъ министромъ. Изъ числа совѣщательныхъ членовъ избирается ученый секретарь совѣта, съ утвержденія министра. Для участія въ обсужденіи фармацевтическихъ вопросовъ состоятъ при совѣтѣ два депутата, избираемые петербургскимъ фармацевтическимъ обществомъ на три года и утверждаемые министромъ. На разсмотрѣніе медицинского совѣта обязательно вносятся всѣ мѣры по медицинскому устройству, подлежащія Высочайшему утвержденію, и кромѣ того многія дѣла по медицинскому управленію, какъ напримѣръ: установленіе аптекарской таксы, разрѣшеніе къ продажѣ новыхъ фармацевтическихъ препаратовъ, допущеніе иностранныхъ врачей къ практикѣ, разрѣшеніе вопросовъ судебно-медицинской экспертизы (ст. 1322—1342).

Статистическій совѣтъ служить для содѣйствія всѣмъ вообще министерствамъ въ работахъ по административной статистикѣ опредѣленіемъ правильнѣйшихъ и вѣрнѣйшихъ способовъ собиранія и обработки статистическихъ свѣдѣній и однообразнымъ направленіемъ трудовъ по этой части. Подъ предсѣдательствомъ лица, назначаемаго къ тому Высочайшею властью, онъ состоитъ изъ директора и одного изъ старшихъ редакторовъ центрального статистическаго комитета, изъ лицъ назначаемыхъ отъ министерства и главныхъ управленій, изъ академика Академіи наукъ и профессора петербургскаго университета по каѳедрѣ статистики, изъ предсѣдательствующаго въ отдѣленіи статистики Императорскаго географическаго общества и лицъ особо назначаемыхъ Высочайшею властью. Кромѣ этихъ постоянныхъ членовъ, предсѣдатель можетъ временно приглашать и другихъ лицъ, а при разсмотрѣніи вопросовъ, касающихся различныхъ вѣдомствъ, вѣдомства эти также могутъ назначать отъ себя особыхъ представителей. Всѣ эти лица пользуются голосомъ наравнѣ съ постоянными членами (ст. 1200, прилож.).

Ветеринарный комитетъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя медицинского совѣта изъ членовъ отъ медицинского и хозяйственнаго департаментовъ министерства внутреннихъ дѣлъ и отъ министерствъ: военнаго, финансовъ, путей сообщенія и государственнаго коннозаводства. И тутъ, какъ въ медицинскомъ со-

вѣтъ, имѣются еще совѣщательные члены по выбору комитета, съ утвержденія министра, и два депутата отъ скотопромышленниковъ, избираемыхъ порядкомъ, опредѣленнымъ министромъ внутреннихъ дѣлъ, и имѣющихъ голосъ только по дѣламъ, касающимся прогона скота. Компетенція его подобна компетенціи медицинскаго совѣта, но только не установлено правило, чтобы всякая мѣра, касающаяся ветеринарнаго дѣла и требующая Высочайшаго утвержденія, подвергалась непременно предварительному обсужденію въ комитетѣ (ст. 1198, прилож.).

Разсмотрѣнные нами до сихъ поръ совѣщательныя учрежденія смѣшаннаго характера, хотя и имѣютъ въ своемъ составѣ представителей различныхъ вѣдомствъ, но тѣмъ не менѣе вполне подчинены тому министерству, при которомъ состоятъ. Но въ послѣднее время явились смѣшанные совѣты нѣсколько иного типа, съ болѣею самостоятельностью, съ между-министерскимъ, такъ сказать, значеніемъ. Въ случаѣ несогласія предсѣдательствующаго въ нихъ министра съ мнѣніемъ кого-либо изъ представителей постороннихъ вѣдомствъ, дѣло переносится на разрѣшеніе въ комитетъ министровъ.

Первымъ по времени совѣтомъ такого между-министерскаго типа явился совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ, учрежденный въ 1885 году (П. С. З. № 3055). Комиссія подъ предсѣдательствомъ графа Баранова, выработавшая общій уставъ желѣзныхъ дорогъ, проектировала устройство цѣлой системы совѣтовъ для завѣдыванія желѣзнодорожнымъ дѣломъ ¹⁾. Во главѣ ихъ долженъ былъ стоять высшій желѣзнодорожный совѣтъ подъ предсѣдательствомъ министра путей сообщенія изъ товарищей министровъ финансовъ, внутреннихъ дѣлъ, юстиціи, государственныхъ имуществъ и государственнаго контроля, директоровъ подлежащихъ департаментовъ, начальника главнаго штаба и завѣдывающаго передвиженіемъ войскъ по рельсовымъ путямъ, и двадцати выборныхъ представителей отъ желѣзнодорожныхъ обществъ, губернскихъ земствъ и комитетовъ торговли и мануфактуръ, а также горнозаводскихъ и каменноугольныхъ промышленниковъ. Вѣдомство совѣта должно было сосредоточиться на организаціонной и руководящей дѣятельности, а исполнительныя распоряженія предполагалось возложить на распорядительный комитетъ подъ предсѣдательствомъ товарища министра путей сообщенія, изъ директоровъ нѣкоторыхъ министерскихъ департаментовъ и восьми чиновъ, избираемыхъ совѣтомъ изъ входящихъ въ составъ его выборныхъ представителей. Въ завѣдываніи же собственно министерства путей сообщенія оста-

¹⁾ Отчетъ по госуд. совѣту за 1885 г., стр. 321—323, 336—342.

лась бы тогда лишь техническая сторона желѣзнодорожнаго дѣла. Затѣмъ при желѣзнодорожныхъ инспекціяхъ предполагались мѣстные совѣты подъ предѣдательствомъ начальниковъ инспекцій изъ представителей мѣстныхъ правительственныхъ установленій и выборныхъ представителей отъ земства, городскихъ обществъ, желѣзнодорожныхъ правленій и торговыхъ комитетовъ. Наконецъ, при товарныхъ станціяхъ предполагалось учредить еще желѣзнодорожныя комиссіи изъ однихъ только выборныхъ членовъ. Предположенія эти вызвали, однако, рѣшительныя возраженія со стороны министерства путей сообщенія, финансовъ, внутреннихъ дѣлъ, государственныхъ имуществъ, побудившія государственный совѣтъ ограничиться учрежденіемъ одного только совѣта по желѣзнодорожнымъ дѣламъ въ составѣ министерства путей сообщенія и съ устраненіемъ выборнаго начала, но съ сохраненіемъ за нимъ «значенія учрежденія между-министерскаго».

Сообразно съ этимъ, совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ составляется подъ предѣдательствомъ министра путей сообщенія, изъ его товарища, директора департамента желѣзныхъ дорогъ, предѣдателя временнаго управленія казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, директора департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ (въ министерствѣ финансовъ), назначаемыхъ Высочайшею властью членовъ отъ министерства путей сообщенія двухъ и по одному отъ министерства финансовъ, юстиціи, внутреннихъ дѣлъ, государственныхъ имуществъ, военнаго и государственнаго контроля, а также изъ назначаемыхъ Высочайшею властью на годичный срокъ представителей, по два отъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, отъ торговли и мануфактуры и отъ земледѣльческой и горнозаводской промышленности. При разсмотрѣніи въ совѣтѣ дѣлъ, касающихся части почтовой, телеграфной, медицинской, таможенной, желѣзнодорожной полиціи и перевозки войскъ, въ засѣданіяхъ участвуютъ начальники главнаго управленія почтъ, директоры департаментовъ медицинскаго и таможенныхъ сборовъ, начальникъ штаба корпуса жандармовъ и завѣдующій передвиженіемъ войскъ по желѣзнымъ дорогамъ. Кромѣ того, предѣдатель можетъ приглашать и другихъ лицъ, но только съ совѣщательнымъ голосомъ. Разсмотрѣнію совѣта подлежатъ: 1) законопроекты, 2) проекты указовъ по желѣзнодорожному дѣлу, 3) дѣла отнесенныя въ его вѣдѣніе общимъ уставомъ желѣзныхъ дорогъ и 4) всякое вообще дѣло, которое какой либо министръ найдетъ нужнымъ представить на его обсужденіе. Дѣла въ совѣтѣ рѣшаются большинствомъ голосовъ, но если съ заключеніемъ большинства не согласится министръ путей сообщенія, или финансовъ, или юстиціи, или внутреннихъ дѣлъ, или

государственныхъ имуществъ, или военный, или государственный контролеръ, то возбуждавшій разномысліе вопросъ вносится на разрѣшеніе въ комитетъ министровъ (учр. мин., ст. 1470—1484).

Въ 1889 году образованъ подобный же между-министерскій совѣтъ при министерствѣ финансовъ—совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ, состоящій подъ предсѣдательствомъ министра финансовъ, изъ его товарищей, директоровъ департаментовъ желѣзнодорожныхъ дѣлъ, торговли и мануфактуръ, двухъ членовъ отъ министерства путей сообщенія и по одному члену отъ министерства финансовъ, государственныхъ имуществъ, внутреннихъ дѣлъ и государственнаго контроля, изъ представителей одного отъ горнозаводской промышленности и по три отъ земледѣльческой промышленности и отъ торговли и мануфактуръ. Порядокъ назначенія членовъ-представителей и порядокъ рѣшенія дѣлъ тотъ же, что и въ совѣтѣ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ. Въ дѣлю совѣта подлежатъ всѣ вообще вопросы о желѣзнодорожныхъ тарифахъ. При совѣтѣ состоитъ еще тарифный комитетъ подъ предсѣдательствомъ директора департамента желѣзнодорожныхъ дѣлъ изъ двухъ членовъ отъ министерства финансовъ и по одному члену отъ министерства путей сообщенія, государственныхъ имуществъ и государственнаго контроля. Въ дѣлю его подлежатъ менѣе важные тарифные вопросы. Рѣшенія комитета, постановляемые по большинству голосовъ, приводятся въ исполненіе, если министръ финансовъ не остановитъ ихъ для передачи на разсмотрѣніе совѣта. (Врем. пол. 8 марта 1889 года. Собр. Узак., ст. 209).

Постепенное образованіе всѣхъ этихъ разнообразныхъ совѣщательныхъ учреждений, есть безъ сомнѣнія, результатъ дѣйствительной практической потребности. Все возростающая сложность и разнородность задачъ государственнаго управленія дѣлаетъ все настоятельнѣе необходимость сообразовать дѣятельность административныхъ учреждений съ успѣхами техники и науки, съ измѣнчивыми бытовыми условіями общественной жизни. Но существующія у насъ совѣщательныя учрежденія возникали болѣе или менѣе случайно, въ основу ихъ организаціи не положено ни какого опредѣленнаго плана. Особенности въ подробностяхъ организаціи ихъ представляются иногда рѣшительно ничѣмъ необъяснимыми. Почему, напримѣръ, въ медицинскомъ совѣтѣ имѣетъ двухъ представителей только одно петербургское фармацевтическое общество и не имѣютъ ихъ ни одно изъ медицинскихъ обществъ, ни общество народнаго здравія? Почему только въ одномъ статистическомъ совѣтѣ имѣются представители соответствующихъ каѳедръ академіи и университета и нѣтъ ихъ въ другихъ подобныхъ учрежденіяхъ?

Но въ особенности обращаетъ на себя вниманіе отсутствіе въ законѣ какого бы то ни было опредѣленнаго ценза для назначенія членовъ техническихъ совѣтовъ. Предоставленіе въ этомъ отношеніи полной свободы усмотрѣнію администраціи едвали умѣстно, такъ какъ самое существованіе подобныхъ совѣтовъ обусловлено некомпетентностью бюрократіи въ вопросахъ данной области. Тоже самое должно замѣтить и относительно правительственнаго назначенія представителей общественныхъ интересовъ. Бюрократія и тутъ не можетъ быть признана компетентной. Общество само посредствомъ выборовъ, конечно, лучше бюрократіи могло бы намѣтить своихъ представителей. Наконецъ, нельзя не указать на недостаточную самостоятельность этихъ учреждений, приводящую къ тому, что на дѣлѣ они оказываются совершенно лишенными вліянія. Замѣтное исключеніе въ этомъ отношеніи составляютъ совѣты желѣзнодорожный и тарифный.

§ 33. Отдѣльные министерства.

Такъ какъ система министерскаго управленія предполагаетъ, что каждая крупная отрасль управленія имѣетъ своего особаго представителя, служащаго посредникомъ между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ, то она предполагаетъ всегда существованіе нѣсколькихъ министровъ. Если распредѣленіе вѣдомства между министрами устанавливается по реальной системѣ, то обыкновенно образуется пять основныхъ министерствъ сообразно различію главныхъ задачъ управленія: веденіе международныхъ сношеній—министерство иностранныхъ дѣлъ, устройство вооруженной силы—министерство военное, устройство суда—юстиціи, завѣдываніе государственными доходами и расходами—министерство финансовъ и наконецъ попеченіе о благосостояніи, и безопасности государства—министерство внутреннихъ дѣлъ. Но въ большихъ государствахъ эти крупныя отрасли управленія обыкновенно дробятся на болѣе мелкія и потому имѣется большее число министерствъ. Такъ министерство военное распадается на министерство сухопутныхъ военныхъ силъ и морское. Отъ министерства финансовъ отдѣляется завѣдываніе собственно расходами, государственное казначейство, и производство ревизіи,—государственный контроль. Но особенной дробимостью отличается вѣдомство внутреннихъ дѣлъ. Отъ него отдѣляются какъ самостоятельныя министерства народнаго просвѣщенія, земледѣлія, торговли, путей сообщенія, почтъ, колоній.

При установленіи въ 1810 году новаго распредѣленія дѣлъ между министерствами, въ основу его былъ положенъ Сперан-

скимъ весьма обстоятельно разработанный и послѣдовательно проведенный общій планъ, изложеніе котораго дано въ его проектѣ уложенія государственныхъ законовъ 1809 г. Сперанскій выходитъ при этомъ, какъ изъ основнаго положенія, изъ того, что «порядокъ исполнительный есть не что другое, какъ способъ, коимъ законы проводятся въ дѣйствіе». Поэтому общая группировка дѣлъ управленія должна соответствовать общему раздѣленію законовъ на гражданскіе и государственные, и государственныхъ «на право публичное внѣшнее и внутреннее—отъ перваго рождаются внѣшнія сношенія и государственная оборона: отъ послѣдняго—внутренняя публичная экономія ¹⁾ и установленіе внутренней безопасности». Сообразно этому получается пять главныхъ и отдѣльныхъ частей управленія: 1) внѣшнія сношенія, 2) устройство внѣшней, безопасности, 3) публичная экономія, 4) устройство внутренней безопасности и 5) устройство и надзоръ суда. Однако эти группы не обнимали, по сознанію самого Сперанскаго, всѣхъ предметовъ государственнаго управленія. «Сверхъ сихъ частей есть еще одна, коей управленіе, нынѣ разсѣянное по разнымъ департаментамъ, требуетъ совокупности. Сіе есть часть духовныхъ дѣлъ. По существу своему, ни къ промышленности, ни къ юстиціи, а еще менѣе того къ финансамъ и полиціи они принадлежать не могутъ. Посему и нужно составить изъ нихъ особый департаментъ». Да и намѣченныя выше пять главныхъ отраслей управленія не соответствуютъ вполнѣ отдѣльнымъ министерствамъ. «Нельзя предполагать, чтобъ во всякомъ государствѣ каждая изъ сихъ частей имѣла одинаковое пространство. Естественно одна другой должна быть сложнѣе и обширнѣе. Отсюда происходятъ раздѣленія каждой на части. Только внѣшнія сношенія, внутренняя безопасность и устройство суда составляютъ каждое предметъ одного министерства: иностранныхъ дѣлъ, полиціи и юстиціи. Устройство внѣшней безопасности и публичная экономія каждая даютъ содержаніе дѣятельности нѣсколькихъ министерствъ. Устройство внѣшней безопасности вѣдается министерствами военно-сухопутныхъ силъ и морскихъ силъ. Публичная экономія вѣдается цѣлой системой министерства. По мнѣнію Сперанскаго, «публичная экономія, заключаетъ въ себѣ двѣ раздѣльныя части 1) народную промышленность, яко источникъ всѣхъ государственныхъ доходовъ, 2) доходы или финансы, яко слѣдствіе и участокъ произведеній народной промышленности, на государственныя нужды опредѣленный. Отсюда два министерства: внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Министерство

¹⁾ Позднѣе при составленіи Свода Законовъ Сперанскій относитъ законы экономіи или благоустройства не къ государственнымъ, а къ гражданскимъ.

внутреннихъ дѣлъ, по мысли Сперанскаго, должно было вѣдать промышленность: земледѣліе, фабрики, торговлю. Но «сверхъ сихъ трехъ существенныхъ частей есть другіе предметы, кои хотя сами по себѣ и не составляютъ промышленности, но принадлежать къ ней или какъ средства, коими движенія ея совершаются: таковы суть почты и пути сообщенія; или какъ естественныя послѣдствія труда и усовершенія физическихъ способностей: такова есть вообще часть учебная. Посему и сіи предметы не могутъ ни къ какому департаменту приличнѣе относиться какъ къ министерству внутреннихъ дѣлъ». Однако «въ Россіи, гдѣ все надобно еще заводить и вновь строить», Сперанскій считалъ необходимымъ образованіе отдѣльныхъ министерствъ народнаго просвѣщенія и путей сообщенія. Завѣдываніе финансами должно было распредѣляться также между тремя отдѣльными министерствами: финансовъ, государственнаго казначейства, ревизіи государственныхъ счетовъ. Сперанскій особенно настаивалъ на отдѣленіи ревизіи счетовъ, такъ какъ иначе министръ финансовъ «самъ нѣкоторымъ образомъ въ ней былъ бы истецъ, отвѣтчикъ и судья».

Эта группировка проведена довольно послѣдовательно въ раздѣленіи дѣлъ государственнаго управленія 27 августа 1810 г. (П С. З. № 24,326) и въ Учрежденіи министерствъ 1811 годъ (П С. З. № 24,686) съ немногими частными отступленіями. Такъ внѣшняя торговля и соляная промышленность отнесены къ вѣдѣнію министерства финансовъ, а не внутреннихъ дѣлъ.

Установленное такимъ образомъ распредѣленіе дѣлъ между министерствами вызвало очень рѣзкую критику Трошинскаго. ¹⁾ «Раздѣленіе, говоритъ онъ,—основано на правилахъ какой-то отвлеченной соразмѣрности, къ открытію которыхъ нельзя найти ключа.—Наименованіе, наиболѣе причинившее замѣшательство въ раздѣленіи, есть наименованіе государственной экономіи. Экономія есть добродѣтель, необходимая въ управленіи всякаго рода. Сія добродѣтель подала поводъ къ метафорѣ, которую присвоили сельской экономіи, наукѣ земледѣлія, политической экономіи и наукѣ о финансахъ. Но ежели метафорическое наименованіе и можетъ быть присвоено какой-нибудь наукѣ, то не можетъ послужить основаніемъ къ порядочному раздѣленію государственныхъ дѣлъ. Метафора есть тропь, примѣняющійся ко всѣмъ блужденіямъ воображенія; посему нѣтъ никакой причины не помѣстить всѣхъ частей управленія въ отдѣленіи государственной экономіи» ²⁾.

¹⁾ Сборникъ. Р. И. О. т. III стр. 66.

²⁾ Въ нѣсколько иной формѣ повторяетъ тоже самое Градовскій, Начала, II, стр. 419.

Съ такимъ отзывомъ едва-ли можно согласиться. Въ выработанномъ Сперанскимъ распредѣленіи задачъ управленія между отдѣльными министерствами дѣло не ограничивалось одной «отвлеченной соразмѣрностью». Въ немъ нельзя не замѣтить весьма опредѣленнаго и практическаго стремленія выдѣлить въ самостоятельныя министерства всѣ крупныя задачи управленія, не подчиняя все управленіе только соображеніямъ фискальнымъ и полицейскимъ. Проф. Алексѣевъ замѣчаетъ что распредѣленіе дѣлъ между министерствами въ Россіи очень характерно. Оно отличается отъ системы министерствъ на Западѣ тѣмъ, что у насъ на первомъ планѣ стоятъ интересы фискальные и интересы внѣшней и внутренней безопасности, между тѣмъ какъ попеченіе о народномъ благосостояніи отодвинуто на второй планъ. Административныя задачи, имѣющія въ виду интересы второй группы, не вѣдаются особыми министерствами, а распредѣляются между министерствами, вѣдающими финансовое и полицейское управленіе. ¹⁾ Если бы была сохранена безъ измѣненія та система министерствъ, какая устанавливалась учрежденіемъ 1811 г., такого упрека нельзя было бы сдѣлать. Сперанскій именно позаботился о томъ, чтобы выдѣлить особо отъ фискальныхъ и полицейскихъ задачъ попеченіе о производительныхъ силахъ страны въ завѣдываніе министерства внутреннихъ дѣлъ, чуждаго по плану Сперанскаго полицейскому управленію.

Но установленное въ 1811 г. распредѣленіе отдѣльныхъ министерствъ продержалось очень недолго. Вскорѣ явился цѣлый рядъ частныхъ поправокъ, совершенно исказившихъ систему въ ея цѣломъ. «Не оставалось,—говоритъ Сперанскій,—почти ни одного министерства, кромѣ министерства юстиціи, которое бы въ составныхъ его частяхъ не было перестроено. Министерство финансовъ овладѣло сперва государственнымъ казначействомъ, потомъ установленіемъ кредитной системы; вслѣдъ за тѣмъ привлечены къ нему мануфактуры и вѣдомство внутренней торговли. Министерство просвѣщенія соединено съ управленіемъ духовныхъ дѣлъ. Министерство полиціи закрыто, ³⁾ или, лучше сказать, присоединено къ министерству внутреннихъ дѣлъ. Въ министерствахъ военныхъ послѣдовали также измѣненія ²⁾).

Любопытно, что въ комитетѣ 6 дек. 1826 года, гдѣ участвовалъ и Сперанскій, о восстановленіи министерства внутреннихъ дѣлъ въ прежнемъ его значеніи и составѣ уже не было рѣчи. Комитетъ все внутреннее управленіе раздѣлилъ на три части: 1) су-

¹⁾ Русское госуд. право, стр. 399.

²⁾ П. З. № 27,964. 4 ноября 1819.

³⁾ Архивъ истор. и практ. свѣдѣній, 1859, кн. III. стр. 45.

дебное управление, 2) получение и употребленіе дохоховъ казны и 3) попеченіе о безопасности и благосостояніи ¹⁾. Предполагалось только по примѣру учрежденія 1802 г. образовать особое министерство комерціи ²⁾. Но и это предположеніе осуществлено не было, а въ 1837 году было образовано особое министерство государственныхъ имуществъ, главнымъ образомъ для завѣдыванія государственными крестьянами (П. С. З. № 10,834). Въ вѣдѣніе особаго министерства было отдѣлено также почтовое управление Въ 1868 году оно было присоединено къ министерству внутреннихъ дѣлъ. Въ 1880 г. было образовано особое министерство, соединявшее въ своихъ рукахъ завѣдываніе такими разнородными дѣлами, какъ почта и духовныя дѣла иностранныхъ исповѣданій (П. С. З. № 61,279). Но въ слѣдующемъ году оно было уже закрыто и дѣла его переданы снова въ вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ. Затѣмъ въ 1882 году изъ состава министерства государственныхъ имуществъ было выдѣлено особое главное управленіе государственнаго коннозаводства. Такимъ образомъ, въ настоящее время у насъ существуютъ слѣдующія министерства: 1) иностранныхъ дѣлъ, 2) военное, 3) морское, 4) внутреннихъ дѣлъ, 5) народнаго просвѣщенія, 6) путей сообщенія, 7) финансовъ, 8) государственныхъ имуществъ, 9) государственнаго коннозаводства, 10) государственный контроль, 11) юстиціи; кромѣ того принадлежащія собственно къ сферѣ верховнаго управленія. 12) Императорскаго двора, 13) вѣдомство Императрицы Маріи, и наконецъ, правами министра пользуется также 14) оберъ-прокуроръ св. Синода ³⁾.

Изъ этихъ министерствъ наиболѣе широкій кругъ вѣдѣнія имѣютъ министерство внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Министерство внутреннихъ дѣлъ вѣдаетъ прежде всего полиціей, а полицейскіе органы являются у насъ общими исполнительными органами, такъ что принудительное осуществленіе всѣхъ вообще распоряженій администраціи, къ вѣдомству какого бы министерства оно ни относилось, совершается по общему правилу полиціей. Затѣмъ ему принадлежитъ надзоръ за всѣми органами общественнаго и сословнаго самоуправленія, и за органами инославнаго и

¹⁾ Сборникъ Р. И. О. п. LXXIV, стр. 42.

²⁾ Тамъ же, стр. 217.

³⁾ У насъ вошло въ обычай въ курсахъ государственнаго права давать подробный перечень департаментовъ и другихъ установленій, входящихъ въ составъ каждаго отдѣльнаго министерства. Но эти календарныя данныя о числѣ и названіяхъ министерскихъ департаментовъ не представляютъ никакого научнаго интереса. Поэтому, слѣдуя примѣру иностранныхъ государствовѣдцовъ, я не вношу этихъ подробностей въ свой курсъ. Нужныя справки всегда можно сдѣлать хотя бы по адресъ-календарю.

иновѣрнаго духовнаго управленія. Кромѣ этихъ общихъ функцій спеціальному вѣдѣнію министерства внутреннихъ дѣлъ подлежатъ народное продовольствіе, врачебное дѣло, регулировка народного передвиженія, почты и телеграфы, дѣла о печати, тюремное дѣло, строительная полиція, ремесла. Министерство финансовъ вѣдаетъ кромѣ государственныхъ доходовъ и расходовъ торговлю, желѣзно-дорожные тарифы, мануфактурную и заводскую промышленность. Промышленность добывающая вѣдается министерствомъ государственныхъ имуществъ.

Разъ существуетъ нѣсколько министерствъ, является вопросъ объ ихъ взаимномъ соотношеніи. Ст. 216 учр. мин. постановляетъ, что «всѣ министерства составляютъ единое управленіе, ни одно изъ нихъ не можетъ отдѣлиться отъ другихъ ни въ видахъ управленія, ни въ общей его цѣли». Однако это «единство» управленія слѣдуетъ понимать не въ смыслѣ единства общей всѣмъ министерствамъ политической программы, а просто въ смыслѣ обязанности каждаго отдѣльнаго министерства содѣйствовать другимъ въ осуществленіи ихъ задачъ, какъ это и поясняется слѣдующими 217 и 218 статьями: «при семъ единствѣ управленія ни одинъ министръ не долженъ самъ собою и непосредственно входить въ управленіе дѣлъ, ввѣренныхъ другому» а, въ дѣлахъ, прикосновенныхъ къ разнымъ министерствамъ, каждый министръ обязанъ требовать содѣйствія другихъ». Тутъ ясно сказывается стремленіе строго разграничить сферу дѣятельности каждаго отдѣльнаго министра. Наше законодательство не допускаетъ возможности одному изъ министровъ имѣть руководящее значеніе для всего управленія, быть главою всего министерства, объединяя такимъ образомъ дѣятельность всѣхъ отдѣльныхъ министровъ общей политической программой. И дѣйствительно, отдѣльные министры пользуются у насъ полною независимостью другъ отъ друга и нерѣдко существенно расходятся между собою въ своихъ политическихъ взглядахъ и въ общемъ направленіи дѣятельности.

Въ этомъ отношеніи положеніе нашихъ министровъ существенно отличается отъ положенія министровъ въ государствахъ парламентарныхъ, гдѣ всѣ они составляютъ одно политически солидарное министерство (кабинетъ), всѣ принадлежатъ къ одной и той же политической партіи, располагающей большинствомъ голосовъ въ парламентѣ. Въ Англіи королева сама собственно не выбираетъ отдѣльныхъ министровъ, а поручаетъ составленіе кабинета вожаку (лидеру) той партіи, которая составляетъ большинство въ палатѣ общинъ. Лидеръ парламентскаго большинства занимаетъ положеніе перваго министра, премьера, и подбираетъ остальныхъ членовъ

кабинета такъ, чтобы каждая отрасль управленія была надлежащимъ образомъ представлена въ каждой палатѣ и чтобы вмѣстѣ съ тѣмъ всѣ вліятельныя фракціи, на которыя распадается парламентское большинство, нашли себѣ достойныхъ представителей въ составѣ кабинета. Всѣ министры образуютъ изъ себя коллегію, обсуждающую важнѣйшіе вопросы управленія и опредѣляющую такимъ образомъ общее направленіе дѣятельности всѣхъ министровъ. Каждый отдѣльный министръ обязанъ подчиняться въ своихъ распоряженіяхъ рѣшеніямъ кабинета. Рѣшенія эти, однако, постановляются не по большинству голосовъ, а общимъ соглашеніемъ, и значеніе голоса каждаго отдѣльнаго министра опредѣляется тѣмъ вліяніемъ, какое онъ имѣетъ въ парламентѣ и, слѣдовательно, степени необходимости или желательности его принадлежности къ кабинету. Министры расходящіеся въ существенныхъ вопросахъ съ вліятельнѣйшими членами кабинета, выходятъ изъ него, уступая мѣсто другимъ, болѣе подходящимъ къ составу цѣлаго министерства.

Политическая солидарность министровъ обезпечиваетъ, конечно полное согласіе ихъ дѣятельности и тѣмъ придаетъ государственному управленію большую гармонію, устраняетъ возможность столкновеній между отдѣльными административными вѣдомствами, возможность противодѣйствія ихъ другъ другу. Не слѣдуетъ ли поэтому признать желательнымъ установленіе такой солидарности министровъ во всѣхъ государствахъ, въ частности и въ абсолютныхъ монархіяхъ? По справедливому замѣчанію Градовскаго «проведеніе этихъ началъ въ неограниченной монархіи врядъ ли возможно и полезно»¹⁾. Политическая солидарность министровъ въ государствахъ парламентарныхъ прямо обусловлена ихъ зависимостью отъ парламента. Члены парламента всегда являются представителями опредѣленныхъ политическихъ партій. Парламентское большинство, состоящее изъ сторонниковъ одной политической партіи, не можетъ стоять внѣ или выше партійныхъ интересовъ. Поэтому и министры, отъ него зависящіе, предъ нимъ отвѣтственны, неизбѣжно проводятъ въ своей дѣятельности опредѣленную партійную программу. Совершенно иное положеніе занимаетъ монархъ. Какъ живое олицетвореніе государственнаго единства, онъ долженъ стоять именно выше партійныхъ интересовъ. Поэтому и въ выборѣ своихъ министровъ онъ не можетъ и не долженъ руководствоваться различіемъ политическихъ партій. Это бы роняло его достоинство, это унижало бы его значеніе, превращало бы его

¹⁾ Начала, II стр. 403.

изъ носителя великой идеи государства въ слугу узкихъ и переходящихъ партійныхъ стремлений. Именно въ силу такого положенія монарха выше партійныхъ различій монархъ конституціонный сообразно чередующемуся въ парламентѣ господству партій можетъ править при содѣйствіи министровъ, представителей различныхъ политическихъ направленій, а монархъ абсолютный, нестѣсняемый необходимостью считаться съ періодическимъ преобладаніемъ въ парламентѣ то той, то другой партіи, призываетъ на министерскіе посты выдающихся государственныхъ дѣятелей независимо отъ различія ихъ направленій. Въ монархіи парламентской партійность министерства устанавливается лишь въ силу вліянія парламента, а потому монархъ и при партійномъ министерствѣ остается внѣ партійныхъ раздоровъ. Въ монархіи же абсолютной, гдѣ министры зависятъ только отъ монарха, партійность министерства неизбежно низвела бы и монарха до служенія партійнымъ цѣлямъ.

Примѣненіе начала политической солидарности министровъ къ абсолютной монархіи не только искажило бы положеніе монарха, но было бы нецѣлесообразно и съ точки зрѣнія общественныхъ интересовъ. Въ конституціонной монархіи, какъ бы ни было узкопартійно министерство, разнообразные общественные интересы находятъ себѣ выраженіе въ народномъ представительствѣ. Самая періодическая смѣна чередующагося господства парламентскихъ партій уже даетъ возможность самымъ разнообразнымъ теченіямъ общественной жизни повліять каждому въ свой чередъ на дѣятельность государственной власти. Но въ абсолютной монархіи государственная служба, единственный путь къ участию въ общей политической дѣятельности. Если бы въ абсолютной монархіи вся государственная дѣятельность была подчинена вполне солидарнымъ между собой министрамъ, партійность такого управленія ни въ чемъ не находила бы себѣ противовѣса. Абсолютный монархъ, отъ котораго одного зависятъ его министры, узнавалъ бы о всѣхъ дѣлахъ государственнаго управленія въ одностороннемъ освѣщеніи.

Полная объективность едвали совместима съ энергической государственной дѣятельностью. Чтобы бы быть всегда готовыми идти навстрѣчу запросамъ общественной жизни, надо прежде всего имѣть опредѣленную политическую программу, а такая программа не можетъ быть вовсе лишена партійной окраски. Полная объективность умѣстна въ научной теоріи; въ практической дѣятельности нельзя за всѣмъ угоняться, тутъ необходимо выбирать, предпочитать одну ближайшую выгоду другой. Въ законодательныхъ и административныхъ реформахъ приходится всегда нѣсколько

сбуживать задачу, чтобы тѣмъ вѣрнѣе обезпечить дѣйствительное ея осуществленіе. И сообразно мѣняющимся теченіямъ общественной жизни выдвигается на первый планъ то та, то другая партійная программа, болѣе соотвѣтствующая условіямъ времени. Но въ конституціонныхъ государствахъ господство различныхъ партій постоянно чередуется и этимъ самымъ уже создается противовѣсъ чрезмѣрной партійной односторонности государственной дѣятельности. А въ абсолютной монархіи не можетъ быть этой борьбы и чередованія полититическихъ партій. Поэтому полная политическая солидарность министровъ неизбѣжно приводила бы здѣсь къ ничѣмъ несдерживаемому господству партійныхъ интересовъ.

ГЛАВА III.

МѢСТНАЯ АДМИНИСТРАЦІЯ.

§ 34. Мѣстныя учрежденія.

Задачи государственнаго управленія не могутъ быть осуществлены дѣятельностью однихъ центральныхъ органовъ. Прежде всего акты непосредственнаго исполненія требуютъ дѣятельности на мѣстѣ, въ различныхъ частяхъ государственной территоріи. Само собой очевидно, что нельзя всѣхъ неповинующихся добровольно велѣніямъ власти, принуждать къ тому центральнымъ учрежденіямъ. Для того, чтобъ велѣнія власти находили себѣ по всему пространству государства должное повиновеніе, государственная власть должна имѣть и на мѣстахъ исполнительные органы. И въ тѣхъ случаяхъ, когда исполненіе совершается дѣятельностью самихъ государственныхъ учреждений, дѣятельностью должностныхъ лицъ, необходима ихъ дѣятельность не только въ центрѣ, но и на мѣстахъ. Школы, больницы, дороги, должны существовать во всѣхъ частяхъ государства. Осуществленіе другихъ функций администраціи, принятіе распоряженій и въ особенности изданіе указовъ, не требуетъ съ такою безусловностью дѣятельности на мѣстахъ. Возможно представить себѣ такую организацію государственнаго управленія, что всѣ общія правила будутъ устанавливаться только одними центральными органами, что всѣ возникающіе вопросы будутъ разрѣшаться, всѣ распоряженія будутъ исходить отъ тѣхъ же центральныхъ органовъ, а дѣятельность мѣстныхъ органовъ сведется

къ одному пассивному исполненію. Такой порядокъ управленія мыслимъ, но нигдѣ, однако, онъ практически не осуществляется. Въ текущей государственной жизни всегда возникаетъ множество такихъ вопросовъ, которые требуютъ непременно немедленнаго разрѣшенія и притомъ сообразно именно мѣстнымъ условіямъ. Центральные же органы не могутъ ни достаточно быстро разрѣшать вопросы, возникающіе въ отдаленныхъ частяхъ государственной территоріи, ни быть достаточно чуткими ко всему разнообразію мѣстныхъ условій. Поэтому во всѣхъ государствахъ имѣются и мѣстные органы, не только призванные исполнять распоряженія центральныхъ органовъ, но и надѣленные нѣкоторою долею самостоятельной власти распоряженія.

Смотря по различію отдѣльныхъ отраслей управленія мѣстные органы центральныхъ учрежденій устанавливаются или по всей территоріи государства, или только въ нѣкоторыхъ ея частяхъ. Если данная задача управленія требуетъ повсемѣстнаго осуществленія, то на всемъ пространствѣ государства организуются соотвѣтствующія мѣстные учрежденія, вѣдающія каждую опредѣленную часть государственной территоріи, такъ что получается дѣленіе всего государства на опредѣленные округа. Но имѣются и такія задачи государственнаго управленія, которыя осуществляются лишь въ опредѣленныхъ частяхъ государства. Таково таможенное управленіе, требующее существованія мѣстныхъ органовъ только на границахъ государствъ. Внутри государства таможеннымъ учрежденіямъ нечего было бы дѣлать. Также точно учрежденія, завѣдующія торговымъ мореходствомъ, организуются лишь въ портовыхъ городахъ.

Мѣстными таможенными органами служатъ у насъ: 1) главные складочныя таможни и таможни перваго класса; 2) таможни второго и третьяго класса; 3) таможенные заставы, и 4) таможенные переходы (уст. там. ст. 2). Русскіе товары могутъ быть вывозимы черезъ всѣ эти учрежденія, кромѣ спирта и вина, допускаемыхъ къ вывозу только чрезъ портовые и нѣкоторыя опредѣленные сухопутныя таможни. Иностранные товары можно привозить всѣ безразлично только въ складочныя таможни и таможни перваго класса. Въ таможни второго и третьяго класса допускаются всѣ беспошлинные иностранные товары, а изъ обложенныхъ пошлиною только нѣкоторые. Въ таможенные заставы допускаются только беспошлинные иностранные товары и кромѣ того хлѣбъ въ мукѣ. Наконецъ, черезъ переходные пункты не допускается вовсе провозъ иностранныхъ товаровъ (ст. 3—10). Перечисленіе таможенныхъ учрежденій изъ одного класса въ другой

совершается властью министра финансовъ (ст. 25). Главныя складочныя таможни подчиняются непосредственно департаменту таможенныхъ сборовъ; всѣ другія таможенныя учрежденія подчиняются управленію таможенныхъ округовъ, число и границы которыхъ опредѣляются властью министра (ст. 35).

Для отвращенія тайнаго провоза товаровъ при таможенныхъ учрежденіяхъ организована особая пограничная стража, имѣющая военную организацію, пополняемая, какъ и армія, изъ новобранцевъ, но находящаяся въ подчиненіи министру финансовъ на правахъ начальника военного округа (ст. 37, 98, 110.) Въ Балтійскомъ морѣ кромѣ того имѣется таможенная крейсерская флотилія, составляющая часть военного флота, но въ мирное время находящаяся въ исключительномъ распоряженіи министра финансовъ (ст. 44, д. п. 2).

Торговымъ портомъ по нашему законодательству признаются, какъ портовые воды (гавань и рейдъ), такъ и прибрежное въ приморской мѣстности пространство, занятое портовыми сооружеженіями (Уст. торг., ст. 123, прим. 3 Прилож.). Ближайшее опредѣленіе границъ торговаго порта устанавливается министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами, съ обнародованіемъ такого распоряженія черезъ сенатъ. Портовое управленіе составляютъ капитанъ надъ портомъ съ подчиненными ему должностными лицами и особое по портовымъ дѣламъ присутствіе. Капитанъ надъ портомъ назначается по представленію губернатора министромъ внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ морскимъ министерствомъ и есть непосредственный начальникъ портовой полиціи. Особое по портовымъ дѣламъ присутствіе состоитъ подъ предсѣдательствомъ градоначальника, гдѣ онъ имѣется, или губернатора, если онъ живетъ въ портовомъ городѣ; если же нѣтъ, — то предсѣдательствуетъ одинъ изъ начальниковъ мѣстныхъ учреждений морского, таможенного, карантиннаго или путей сообщенія по приглашенію министра внутреннихъ дѣлъ. Членами присутствія состоятъ капитанъ надъ портомъ, начальники мѣстныхъ управленій морского, таможенного и карантиннаго, представитель судебного вѣдомства по указанію министра юстиціи, мѣстный инженеръ путей сообщенія, представитель мѣстной инспекціи желѣзныхъ дорогъ или управленія мѣстной казенной желѣзной дороги, городской голова портоваго города, предсѣдатель мѣстныхъ биржевого комитета и комитета торговли и мануфактуръ и два члена отъ купечества, избираемые изъ лицъ, владѣющихъ мореходными судами или ведущими отпускную морскую торговлю мѣстнымъ биржевымъ комитетомъ, или, гдѣ его нѣтъ, купеческимъ обществомъ, а гдѣ и его нѣтъ — городской думой. Вѣдѣнію особаго присутствія

подлежитъ: 1) изданіе обязательныхъ постановленій по благоустройству и порядку въ подвѣдомственныхъ имъ портахъ; 2) разрѣшеніе частнымъ лицамъ занимать части морского побережья; 3) назначеніе мѣста для нагрузки и выгрузки легковоспламеняющихся веществъ и балласта; 4) ходатайство предъ высшимъ начальствомъ о нуждахъ и пользахъ порта; 5) рассмотрѣніе жалобъ на распоряженія капитана надъ портомъ. Дѣла рѣшаются въ присутствіи по большинству голосовъ. Но если съ большинствомъ не согласится губернаторъ или, по вопросамъ, касающимся ихъ вѣдомствъ, представители министерствъ морскаго, финансовъ, путей сообщенія, то дѣло представляется министру внутреннихъ дѣлъ, который и разрѣшаетъ его по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами. Частныя лица могутъ приносить жалобы на постановленія присутствія сенату въ трехмѣсячный срокъ.

Мѣстныя учрежденія, организуемыя во всѣхъ частяхъ государственной территоріи и находящіяся въ завѣдываніи этихъ учрежденій дѣленія государственной территоріи, могутъ быть приурочены къ какой нибудь одной определенной отрасли управленія, или имѣть болѣе общее значеніе. Сообразно съ этимъ различаютъ специальное и общее административное дѣленіе страны на округа.

Спеціальныя округа существуютъ у насъ для управленія горнаго, почтъ и телеграфовъ, путей сообщенія, народнаго просвѣщенія, военнаго.

Спеціальное дѣленіе русской территоріи для управленія горнымъ дѣломъ довольно сложно. Всѣ горные промыслы и заводы по мѣсту ихъ нахожденія раздѣляются на восемь разрядовъ; кромѣ того особый разрядъ составляютъ сибирскіе частныя горные промыслы и заводы (Уст. горн., ст. 7) и не входятъ въ составъ разрядовъ горные промыслы въ области Войска Донскаго (ст. 2277, прим. 2 Прилож.) и въ губерніяхъ бывшаго Царства Польскаго. Сверхъ этого дѣленія на разряды существуетъ еще дѣленіе на горные округа, не поставленное въ опредѣленное соотношеніе съ дѣленіемъ на разряды. Разрядъ второй, третій и пятый суть вмѣстѣ съ тѣмъ и горные округа: алтайскій (ст. 1803), нерчинскій (ст. 2152) и сѣверный (губерніи Олонекская и Архангельская, ст. 2256). Разрядъ четвертый, замосковный, раздѣленъ на два совершенно самостоятельныхъ округа, первый и второй, непосредственно подчиняющихся горному департаменту (ст. 2211). Разряды первый (области хребта уральскаго), шестой (южной Россіи) и седьмой (Кавказскаго края) раздѣлены на нѣсколько округовъ, но имѣютъ каждый одно общее горное управленіе (ст. 576, прим., ст. 2273, и ст. 2373), служащее средней инстанціей между окружнымъ управ-

леніемъ и департаментомъ. Составляющіе же особый разрядъ сибирскіе частные горные промыслы и заводы раздѣлены между двумя горными управленіями, иркутскимъ и томскимъ, а территории, подвѣдомыя этимъ управленіямъ, раздѣлены въ свой чередъ каждая на шесть горныхъ округовъ (ст. 2201, прим. 1). Въ губерніяхъ польскихъ существуетъ два горныхъ округа: восточный и западный. Границы тѣхъ горныхъ округовъ, которые не совпадаютъ съ разрядами, опредѣляются властью министра государственныхъ имуществъ. Управление всѣхъ этихъ дѣленій имѣетъ единоличную организацію, но министру государственныхъ имуществъ предоставлено право созывать мѣстные съѣзды горнозаводчиковъ.

Для завѣдыванія почтовымъ и телеграфнымъ дѣломъ образуются почтово-телеграфные округа перваго и втораго разряда, пространство которыхъ опредѣляется по усмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ, и кромѣ того въ городахъ и селеніяхъ устроены почтовые конторы и отдѣленія. Управление почтово-телеграфнымъ округомъ сосредоточивается въ рукахъ начальника округа, его помощника и другихъ подчиненныхъ ему чиновъ (Уст. почт., ст. 10, 54; Уст. телегр., ст. 2, примѣч.).

Внутреннія, водяныя и сухопутныя сообщенія распределены между десятью округами путей сообщенія (Уст. пут. сообщ., ст. 3). Въ каждомъ округѣ управление имъ сосредоточивается въ общемъ присутствіи окружнаго правленія, состоящемъ подъ предѣлательствомъ начальника округа изъ его помощника и членовъ правленія (ст. 19). Принадлежащія къ округу пути сообщенія подраздѣляются на отдѣленія, а отдѣленія на дистанціи. Всѣ эти дѣленія могутъ быть измѣняемы властью министра путей сообщенія (ст. 17, прим. 1).

Для завѣдыванія дѣломъ городского просвѣщенія имѣются мѣстныя учрежденія, пространство вѣдомства которыхъ частью опредѣляется спеціальнымъ дѣленіемъ государственной территории на двѣнадцать учебныхъ округовъ, частью совпадаетъ съ общимъ административнымъ дѣленіемъ на губерніи и уѣзды. Во главѣ cadaго учебнаго округа стоитъ попечитель, которому подчиняются всѣ учебныя заведенія округа. Попечитель подчиняется непосредственно министру. Но кромѣ того для ближайшаго завѣдыванія народными училищами въ каждой губерніи имѣется директоръ народныхъ училищъ и подчиненные ему инспектора и особые училищные совѣты губернской и уѣздные: губернской—подъ предѣлательствомъ губернатора изъ директора народныхъ училищъ, двухъ членовъ, избираемыхъ земскимъ собраніемъ и по одному пред-

ставителю отъ министерства народнаго просвѣщенія, министерства внутреннихъ дѣлъ и отъ епархіальнаго начальства; уѣздный—подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя изъ инспектора народныхъ училищъ, двухъ членовъ избираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ отъ городской думы и представителей отъ тѣхъ же вѣдомствъ, что и въ губернскомъ совѣтѣ (Положеніе о начальн. училищ. 25 мая 1874 г. II. С. З. № 53, 574). По ходатайству земскаго собранія министръ народнаго просвѣщенія можетъ разрѣшить присутствованіе въ уѣздномъ училищномъ совѣтѣ съ правомъ голоса по санитарно-гигіеническимъ вопросамъ и земскому врачу (М. Т. С. 19 дек. 1888. Собр. Узак. 1889, ст. 116). Вѣдѣнію уѣзднаго училищнаго совѣта подлежатъ: 1) попеченіе объ открытіи училищъ и снабженіе ихъ учебными пособіями и закрытіе училищъ, признанныхъ вредными; 2) разсмотрѣніе отчета инспектора о состояніи училищъ; 3) утвержденіе учителей и увольненіе отъ должности признанныхъ неблагонадежными, и 4) представленіе губернскому совѣту объ утвержденіи попечителей училищъ и распорядителей частныхъ и воскресныхъ школъ, а также о тѣхъ училищахъ и учителяхъ, кои заслуживаютъ поощренія (Пол. о начал. учил., ст. 29). Дѣла рѣшаются въ совѣтѣ по большинству голосовъ; въ случаѣ равенства голоса предсѣдатель даетъ перевѣсъ. По вопросамъ же объ утвержденіи и увольненіи учителей и о закрытіи училищъ предсѣдатель, если несогласенъ съ большинствомъ, можетъ перенести дѣло въ губернской совѣтъ (ст. 30). Кромѣ того и заинтересованныя лица могутъ приносить на уѣздный совѣтъ жалобы въ губернской (ст. 31). На рѣшенія губернскаго совѣта жалобы приносятся въ первый департаментъ сената, кромѣ вопросовъ по учебной части, разрѣшеніе которыхъ представлено министру народнаго просвѣщенія (ст. 36).

§ 35. Общее административное дѣленіе.

Кромѣ подобныхъ специальныхъ административныхъ дѣленій во всѣхъ государствахъ, существуетъ еще и общее административное дѣленіе страны. Это объясняется тѣмъ, что всѣ отдѣльныя задачи управленія приходится осуществлять совмѣстно въ однѣхъ и тѣхъ же частяхъ государства и при этомъ мѣстныя особенности неизбежно вліяютъ не только на практическія условія осуществленія каждой отдѣльной задачи, а также и на взаимное соотношеніе этихъ задачъ. Въ зависимости отъ особенныхъ мѣстныхъ условій та или другая задача управленія можетъ получить особое, преобладающее значеніе, заслонить собою другія, стать къ нимъ въ своеобразное

отношеніе. Да кромѣ того, успѣхъ и плодотворность дѣятельности каждаго изъ мѣстныхъ учрежденій въ отдѣльности непремѣнно предполагаетъ извѣстную гармонію, извѣстное согласованіе его дѣятельности съ дѣятельностью всѣхъ другихъ мѣстныхъ учрежденій, такъ чтобы они не только не мѣшали другъ другу, а находили другъ въ другѣ поддержку. Но при полной обособленности отдѣльныхъ мѣстныхъ учрежденій это было бы недостижимо. Если каждое мѣстное учрежденіе будетъ подчинено только центральному органу своего вѣдомства и будетъ поставлено внѣ всякой связи съ другими мѣстными учрежденіями, то въ мѣстномъ управленіи неизбѣжно получится полный разладъ. Для устраненія этого зла необходимо созданіе въ отдѣльныхъ частяхъ государственной территоріи такихъ учрежденій, которыя бы являлись въ мѣстности представителями вообще правительственной власти и своею дѣятельностью служили объединенію всего мѣстнаго управленія. Мѣстности, подчиненныя вѣдѣнію такого учрежденія, получаютъ уже значеніе не спеціальнаго, а общаго административнаго дѣленія.

Общихъ административныхъ дѣленій обыкновенно бываетъ нѣсколько, другъ другу подчиненныхъ, такъ что крупныя административныя дѣленія подраздѣляются на меньшія, а тѣ еще на болѣе мелкія; это обуславливается тѣмъ, что и самое осуществленіе задачъ управленія приурочивается къ болѣе или менѣе обширнымъ частямъ территоріи. Есть задачи управленія, осуществленіе которыхъ должно быть по возможности приближено къ населенію: таково, напримѣръ, начальное обученіе, или полиція безопасности. Начальная школа или органъ полицейской власти для того, чтобы выполнить свое назначеніе, должны быть близки населенію, должны находиться по возможности въ каждомъ селеніи. Но есть, напротивъ, другія задачи, требующія непремѣнно совмѣстнаго осуществленія въ болѣе обширномъ районѣ. Таково, напримѣръ, дѣло взаимнаго страхованія отъ огня. Отдѣльнымъ мелкимъ селеніямъ оно было бы не подъ силу. Но кромѣ этого различія самихъ задачъ управленія существованіе нѣсколькихъ соподчиненныхъ другъ другу административныхъ дѣленій обуславливается еще и тѣмъ, что этимъ облегчается надзоръ за дѣятельностью низшихъ мѣстныхъ органовъ, такъ какъ между ними и центральными органами устанавливаются посредствующія инстанціи. Въ силу многочисленности низшихъ органовъ, имъ нельзя ни дать сложной организаціи, ни обезпечить высокія качества ихъ личнаго состава, это бы слишкомъ дорого обошлось государству. Поэтому необходимо надъ ними непосредственно поставить другія учрежденія съ болѣе сложной организа-

цій, съ болѣе избраннымъ личнымъ составомъ для надзора и руководства ихъ дѣятельности.

Основаніемъ общаго административнаго дѣленія можетъ служить или исторически сложившееся расчлененіе страны или просто соображенія административнаго удобства. Въ первомъ случаѣ единицами административнаго дѣленія служатъ болѣе или менѣе обособленныя части государственной территоріи, имѣющія за собой различное историческое прошлое. Такое дѣленіе не создается искусственно, произвольно, а является результатомъ постепеннаго историческаго образованія государственной территоріи. Каждый административный округъ представляетъ при этомъ нѣчто дѣйствительно цѣльное, внутренне объединенное, представляющее одинаковыя бытовыя условія. Однородность бытовыхъ условій отдѣльных административныхъ дѣленій представляетъ значительное удобство. Задача управленія значительно упрощается, когда приходится имѣть дѣло съ однородными общественными условіями. Но съ другой стороны пространство и количество населенія такихъ исторически сложившихся подраздѣленій государства представляется обыкновенно крайне неравномѣрнымъ. Искусственно устанавливаемое по соображеніямъ практическаго удобства обще административное дѣленіе дѣлается болѣе равномѣрнымъ, даетъ приблизительно равныя по пространству и количеству населенія административныя единицы, но образованные такимъ путемъ округа лишены внутренняго единства и однородности. Отдѣльныя части ихъ легко могутъ представлять рѣзкое различіе по своимъ бытовымъ условіямъ. Между тѣмъ мѣстному учрежденію ими завѣдующему едва ли возможно придать такое устройство и такой личный составъ, чтобы сдѣлать его способнымъ удовлетворять въ одинаковой степени всѣмъ этимъ разнообразнымъ потребностямъ разнородныхъ мѣстностей, соединенныхъ въ одну административную единицу. Съ другой стороны искусственное образованіе административнаго дѣленія можетъ привести и къ раздѣленію въ административномъ отношеніи такихъ мѣстностей, которыя въ силу историческихъ или экономическихъ условій естественно тяготѣютъ другъ къ другу.

Наиболѣе типическій образецъ исторически сложившагося административнаго дѣленія представляетъ Австрія, раздѣляющаяся на шестнадцать коронныхъ земель (Kronländer): Богемію, Далмацію, Галицію, Нижнюю и Верхнюю Австрію, Зальцбургъ, Штейермаркъ, Каринтію, Кройну, Герцъ и Градиску, Истрію, Тиролю, Форальбергъ, Моравію, Силезію и Буковину. Крайній примѣръ чисто искусственнаго административнаго дѣленія представляетъ Франція. Территорія французской республики раздѣляется на департаменты,

округа (arrondissement), кантоны и общины, причемъ вовсе не принято во вниманіе исторически сложившееся, въ до-революционную эпоху дѣленіе на провинціи. Даже старыя историческія названія замѣнены новыми по рѣкамъ, горнымъ хребтамъ и т. п. Современное административное дѣленіе, впрочемъ, установлено еще закономъ 22 октября 1789 года. Тогда было образовано 89 департаментовъ. Послѣ войны 1870 г. ихъ осталось 86.

Существующее у насъ общее административное дѣленіе на губерніи и уѣзды представляется искусственно установленнымъ по соображеніямъ административнаго удобства.

Дѣленіе на губерніи установлено впервые въ 1710 году, января 9 ¹⁾, когда было образовано восемь губерній: московская, ингерманландская (переименованная затѣмъ въ петербургскую), кievская, смоленская, архангельская, казанская, азовская и сибирская. Затѣмъ въ 1719 г. послѣдовало новое раздѣленіе на губерніи, уже на одиннадцать (П. С. З. № 3380). Къ первоначально учрежденнымъ прибавлены астраханская, нижегородская, рижская и ревельская, а изъ старыхъ смоленская раздѣлена между московской и рижской. Затѣмъ число губерній постоянно возросло и въ началѣ царствованія Екатерины II ихъ было уже 15: прибавались губерніи новгородская, бѣлгородская, оренбургская, восстановлена смоленская. Изъ этихъ данныхъ видно, что первоначально губерніи были гораздо болѣе крупными единицами, нежели въ настоящее время. Вмѣстѣ съ тѣмъ губерніи тогда раздѣлялись не прямо на уѣзды, а существовало еще среднее дѣленіе на провинціи. Пятнадцать губерній начала царствованія Екатерины II заключали въ себѣ 44 провинціи и 178 уѣздовъ. Губерніи современнаго типа съ подраздѣленіемъ прямо на уѣзды установлены собственно въ 1781 году (П. С. З. № 15, 171) когда было образовано 40 губерній и уничтожено дѣленіе на провинціи. Новыя губерніи по своимъ размѣрамъ ближе подходятъ къ прежнимъ провинціямъ, чѣмъ къ петровскимъ губерніямъ. Со времени Екатерины II число губерній увеличивалось главнымъ образомъ въ силу присоединенія новыхъ областей.

По первоначальному плану Екатерины II, выразившемуся въ Учрежденіи о губерніяхъ 1775 г., дѣленіе на губерніи должно было служить высшимъ, непосредственнымъ и вмѣстѣ съ тѣмъ общимъ для всего государства административнымъ дѣленіемъ. Но уже сама Екате-

¹⁾ Въ П. С. З. указъ объ опредѣленіи губерній (№ 2218) отнесенъ къ 18 дек. 1708 года, но дата эта, очевидно, ошибочна; смотри объ этомъ мою замѣтку въ журналѣ Министерства Народнаго Просвѣщенія 1893 г. № 2, стр. 292. „Время перваго учрежденія губерній“.

рина П нѣсколько отступила отъ этого плана. Въ изданномъ въ 1781 году распредѣленіи губерній онѣ были сгруппированы въ намѣстничества или генераль-губернаторства; въ большинствѣ по двѣ губерніи въ одно намѣстничество. Съ теченіемъ времени генераль-губернаторы потеряли значеніе общаго, нормальнаго учрежденія. Они существуютъ теперь только въ нѣкоторыхъ частяхъ государства. Такъ существуетъ Варшавское генераль-губернаторство, состоящее изъ десяти губерній бывшаго Царства Польскаго, Виленское—изъ губерній Виленской, Ковенской, Гродненской; Кіевское—изъ губерній Кіевской, Подольской, Волынской и Черниговской; Иркутское—изъ губерній Иркутской, Енисейской и области Якутской; Приамурское—изъ областей Забайкальской, Амурской, Приморской и острова Сахалина; Степное—изъ областей—Акмолинской, Семипалатинской, Семирѣченской и кромѣ того Московская управляется особымъ генераль-губернаторомъ. Независимо отъ этого существуютъ и другія болѣе крупныя административныя дѣленія, подраздѣляющіяся на губерніи и области. Таково прежде всего Великое княжество Финляндское, состоящее изъ восьми губерній; затѣмъ Кавказскій край, включающій въ себѣ шесть губерній, четыре области и два округа и Туркестанскій край, раздѣленные на четыре области.

Всего въ настоящее время насчитывается въ Россіи семьдесятъ семь губерній, восемнадцать областей, два округа, имѣющіе самостоятельное значеніе и островъ Сахалинъ. Кромѣ того четыре города (Петербургъ, Одесса, Севастополь, Керчь-Еникале) выдѣлены изъ состава губерній и образуютъ такъ-называемыя градоначальства, непосредственно подчиненныя центральнымъ властямъ.

Подраздѣленіемъ губерній служатъ уѣзды. Это дѣленіе болѣе старое, чѣмъ губерніи. Оно существовало еще въ московской Руси. Когда Петромъ I были первоначально учреждены губерніи, онъ распредѣлилъ между ними существовавшіе до него уѣзды. Но затѣмъ дѣленіе на уѣзды было существенно измѣнено. При Екатеринѣ II, число уѣздовъ было сразу увеличено вдвое и потомъ постоянно увеличивалось, такъ что существующіе теперь уѣзды не представляютъ уже преемственной исторической связи съ уѣздами московскаго государства, а подобно губерніямъ являются искусственно установленными административными дѣленіями.

Уѣзды раздѣляются, но исключительно въ полицейскомъ отношеніи, на станы, причѣмъ самое опредѣленіе числа становъ дѣлается съ Высочайшаго разрѣшенія испрашиваемаго губурнаторомъ чрезъ министра внутреннихъ дѣлъ. Измѣненіе же границъ существующихъ становъ дѣлается властью самого губернатора, который до-

водитъ только о такихъ измѣненіяхъ до свѣдѣнія министра. (Св. Зак. т. II, п. 1, ст. 1287).

Самымъ мелкимъ административнымъ дѣленіемъ служатъ вездѣ общины, но не вездѣ вся территория государства входитъ въ составъ общины. Такъ, напр., въ Пруссіи имѣются отдѣльныя помѣстья (Gutsbezirke), не включаемыя въ составъ общинъ, а вмѣстѣ съ ними составляющія волость (Amtsbezirk). Точно также и у насъ имѣются по общему правилу только сословныя крестьянскія общины—сельское общество и даже слѣдующее административное дѣленіе—волость, имѣетъ также сословный характеръ. Правда, лица всѣхъ податныхъ состояній, находясь въ уѣздѣ, подчиняются наравнѣ съ крестьянами сельскимъ и волостнымъ учрежденіямъ. Но лица привилегированныхъ сословій, дворяне, духовенство, почетные граждане, купцы вовсе изъяты отъ такого подчиненія. Только города образуютъ у насъ всесословное городское общество.

§ 36. Различные типы мѣстнаго управленія.

Организація мѣстныхъ административныхъ учреждений въ различныхъ государствахъ представляетъ довольно существенныя особенности, обусловливаемыя главнымъ образомъ различіемъ въ соотношеніи административныхъ учреждений и органовъ самоуправленія. Чѣмъ шире функціи самоуправления тѣмъ, соотвѣтственно уже функціи мѣстныхъ административныхъ органовъ и проще ихъ организація. Сообразно различію соотношенія органовъ самоуправления и органовъ мѣстной администраціи, можно указать четыре существенно различныхъ типа мѣстнаго управленія—англійскій, французскій, германскій и русскій. Изъ нихъ системы мѣстнаго управленія Англіи и Франціи представляютъ собою два крайнихъ, рѣзко противоположныхъ типа. Въ Англіи все мѣстное управленіе сосредоточивается въ рукахъ органовъ самоуправления и функціи правительственной администраціи ограничены въ отношеніи къ мѣстному управленію одной лишь функціей надзора, да и то осуществляемой собственно центральнымъ органомъ—local government board. На мѣстѣ же, въ графствахъ, представителями правительственной власти являются только лордъ-намѣстникъ (lord lieutenant) и шерифъ (scherriff), оба назначаемые непременно изъ мѣстныхъ жителей, такъ что и они не лишены представительнаго характера. Къ тому же обѣ эти должности безмездныя, что дѣлаетъ необходимымъ назначать на нихъ только очень состоятельныхъ лицъ и придаетъ имъ извѣстную независимость. Лордъ-намѣстникъ есть высшій представитель правительственной власти въ графствѣ

и начальникъ мѣстной милиціи. Ему принадлежитъ право представленія кандидатовъ на должности мировыхъ судей, и кромѣ того онъ и самъ носитъ званіе мирового судьи и какъ таковой есть почетный предсѣдатель четвертнаго сѣзда мировыхъ судей и начальникъ его архива. Шерифъ назначается срочно, именно на годъ. Онъ завѣдуетъ полиціей, исполненіемъ судебныхъ приговоровъ и предсѣдательствуетъ на парламентскихъ выборахъ. У него имѣются помощники (*under scheriff*).

Совершенною противоположностью представляетъ система мѣстнаго управленія во Франціи. Вся дѣйствительная власть управленія сосредоточена тутъ въ рукахъ правительственныхъ органовъ. Составленные изъ выборныхъ представителей мѣстнаго общества генеральные (въ департаментахъ) окружные и муниципальные (въ общинахъ) совѣты вовсе лишены власти исполнительной. Исполненіе всѣхъ ихъ постановленій возложено на единоличныхъ органовъ правительственной власти: въ департаментахъ на префектовъ, въ округахъ—на супрефектовъ, въ общинахъ—на мэровъ. Префекты и су-префекты назначаются правительственной властью и вполнѣ отъ нея зависятъ. Мэры до послѣдняго времени также назначались правительствомъ. Теперь они избираются муниципальнымъ совѣтомъ, но тѣмъ не менѣе сохранили за собой характеръ органовъ правительственной власти, такъ какъ они подчинены вполнѣ префекту, предписанія котораго они обязаны исполнять. При префектѣ имѣется канцелярія (бюро префектуры) и совѣщательное учрежденіе изъ назначаемыхъ правительствомъ и смѣняемыхъ имъ членовъ—совѣтъ префектуры, частью содѣйствующій префекту въ обсужденіи болѣе важныхъ вопросовъ департаментскаго управленія, частью выполняющій функціи административнаго суда. При су-префектѣ имѣется только канцелярія. При мэрѣ имѣются также выборные помощники (*adjoints*) необразующіе однако коллегіи, а призванные исполнять порученія мэра.

Прусская и русская система мѣстнаго управленія представляютъ какъ бы нѣчто среднее между этими двумя крайними типами. Органы самоуправленія надѣлены въ Пруссіи и Россіи и исполнительною властью, но они не замѣняютъ собою какъ въ Англіи, органовъ правительственной власти. Элементъ самоуправления и правительственный соединяются тутъ въ мѣстномъ управленіи и притомъ такъ, что въ Россіи во всѣхъ общихъ административныхъ дѣленіяхъ, какъ въ губерніи, такъ и въ уѣздѣ, правительственные учрежденія и органы самоуправления существуютъ рядомъ, обособленно. Въ Пруссіи же, въ крейсѣ, соответствующемъ нашему уѣзду, правительственный элементъ соединенъ воедино съ элементомъ само-

управленія. Обособленные отъ органовъ самоуправленія мѣстные правительственные учрежденія существуютъ тамъ въ округѣ (Regierungsbezirk), вовсе неимѣющемъ органовъ самоуправления; а въ провинціи представитель правительственной власти, оберъ президентъ, ограниченъ лишь функціей надзора. Другое различіе прусской и русской системы мѣстнаго управленія въ томъ, что у насъ вся полицейская власть, власть принужденія сосредоточена въ рукахъ правительственныхъ учреждений, а органы самоуправления обладаютъ самостоятельной властью лишь настолько, насколько исполненіе ихъ постановленій можетъ быть достигнуто дѣятельностью ихъ должностныхъ лицъ и съ помощью ихъ собственныхъ матеріальныхъ средствъ. Если-же для приведенія въ исполненіе постановленій органовъ самоуправления требуются мѣры принужденія они должны обращаться у насъ къ содѣйствію правительственныхъ органовъ. Въ Пруссіи же органы самоуправления надѣлены и принудительною властью.

Основой современной организаціи нашихъ мѣстныхъ административныхъ учреждений служить учрежденіе о губерніяхъ 1775 года (П. С. З. № 14,392). Но съ теченіемъ времени послѣдовало очень много измѣненій такъ что нынѣшнее устройство мѣстнаго управленія довольно существенно отличается отъ того какимъ оно было установлено Екатериною II. Устанавливая новое дѣленіе на губерніи, или какъ она первоначально думала ихъ назвать, намѣстничества, Екатерина имѣла въ виду придать имъ совершенно общее значеніе, такъ чтобы этимъ дѣленіемъ были объаты всѣ части государства и всѣ отрасли управленія. Въ настоящее же время наряду съ дѣленіемъ на губерніи существуютъ еще многія особенныя дѣленія для отдѣльных мѣстностей государства, и спеціальныя дѣленія для отдѣльных отраслей администраціи. Такъ кромѣ губерній существуютъ теперь имѣющія равное съ ними значеніе области и даже губерніи теперешнія не всѣ представляютъ однородныя административныя дѣленія. Не всѣ онѣ составляютъ теперь непосредственное высшее дѣленіе государственной территоріи. не всѣ управляются по одному общему учрежденію. Затѣмъ и кругъ задачъ мѣстнаго управленія приуроченныхъ къ губернскому дѣленію въ настоящее время значительно сократился и соотвѣтственно увеличилось число спеціальныхъ дѣленій. Такъ судебныя округа теперь уже не совпадаютъ съ губерніями, охватывая нѣсколько губерній, между тѣмъ какъ по Учрежденію о губерніяхъ каждая губернія составляла и особый судебный округъ. Такъ акцизныя управленія и управленія государственными имуществами, хотя и признаются губернскими учрежденіями, нерѣдко учреж-

даются общія для нѣсколькихъ губерній. А по Учрежденіи о губерніяхъ подвѣдомственные имъ дѣла вѣдались въ казенныхъ палатахъ, существующихъ во всѣхъ губерніяхъ.

Затѣмъ Учрежденіе о губерніяхъ устанавливало послѣдовательно проведенную систему приказно-сословнаго мѣстнаго управленія. Все мѣстное управленіе сосредоточивалось въ рукахъ правительственныхъ учреждений, въ составъ которыхъ были включены выборные представители сословій. Примѣненіе выборнаго начала не приводило однако къ установленію мѣстнаго самоуправленія, такъ какъ лица назначавшіяся на должности по выбору сословій, ставились въ полную зависимость отъ правительственной власти, были призваны служить не представителями общественныхъ интересовъ, а исполнителями правительственныхъ предначертаній. Теперь же съ установленіемъ земскаго и городского самоуправления на ряду съ правительственными учреждениями явился въ мѣстности рядъ органовъ самоуправления, чѣмъ значительно осложнялось устройство мѣстнаго управленія, а вмѣстѣ съ тѣмъ въ составѣ правительственныхъ установленій совершенно исчезъ выборный элементъ. Всѣ чины мѣстныхъ административныхъ учреждений опредѣляются теперь по назначенію правительственной власти.

Въ организаціи собственно правительственныхъ властей въ губерніи также произошли существенныя измѣненія. Въ особенности измѣнилось значительно положеніе губернатора. По Учрежденію о губерніяхъ въ каждой губерніи предполагалось имѣть государева намѣстника или генераль-губернатора и правителя намѣстничества или губернатора. Намѣстникъ долженъ былъ служить въ губерніи представителемъ верховной власти. Этой должности предполагалось придать поэтому политическій характеръ. Ея задача заключалась въ общемъ направленіи и надзорѣ. Текущимъ управленіемъ долженъ былъ вѣдать губернаторъ. Но уже сама Екатерина II отступила отъ этой мысли соединивъ по нѣскольку губерній, большою частью по двѣ, въ одно намѣстничество. Положеніе губернатора благодаря этому возвысилось, такъ какъ онъ оказался высшимъ начальникомъ губерніи. Позднѣе, въ николаевское царствованіе, какъ бы возвратились къ первоначальному плану Екатерины II, учредивъ въ губерніяхъ военныхъ и гражданскихъ губернаторовъ, при чемъ гражданскіе губернаторы заняли подчиненное, второстепенное мѣсто. Но съ упраздненіемъ должности особыхъ военныхъ губернаторовъ, функціи представительства верховной власти и за вѣдыванія, текущимъ полицейскимъ управленіемъ опять соединились въ рукахъ одного губернатора.

Измѣнился и общій составъ мѣстныхъ учреждений. По учреж-

денію о губерніяхъ губернскими установленіями были губернское правленіе, казенная палата, палата гражданскаго суда, палата уголовнаго суда, совѣстный судъ, верхній земскій судъ и губернской магистратъ. Впрочемъ верхнихъ земскихъ судовъ и губернскихъ магистратовъ могло быть въ губерніи, смотря по ея обширности, и нѣсколько. Затѣмъ уѣздными учрежденіями были уѣздный судъ, дворянская опека, уѣздный казначей и нижній земскій судъ подъ предсѣдательствомъ земскаго исправника или капитана. Въ городахъ были установлены городничіе и городовые магистраты а также словесные суды. Изъ всѣхъ этихъ учрежденій теперь сохранились только губернское правленіе, казенная палата и дворянская опека, да и то послѣдняя учреждается обыкновенно одна на нѣсколько уѣздовъ. Земскій исправникъ, выборный отъ дворянства, замѣнился назначаемымъ уѣзднымъ исправникомъ, вѣдающимъ и уѣздъ и городъ, и неимѣющимъ вовсе при себѣ коллегіальнаго учрежденія. За то явился цѣлый рядъ новыхъ учреждений: контрольные палаты, управленія государственныхъ имуществъ, акцизные управленія, статистическіе комитеты, губернскія присутствія, губернскія по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, губернскія по фабричнымъ дѣламъ присутствія, губернскія о подъѣздныхъ путяхъ присутствія, губернскія и уѣздныя по воинскимъ дѣламъ присутствія, губернскія и уѣздныя податныя присутствія, губернскія и уѣздныя по питейнымъ дѣламъ присутствія, губернскіе и уѣздные распорядительные комитеты, губернскіе и уѣздные училищные совѣты, уѣздные сѣзды, уѣздные комитеты общественнаго здравія и оспенные. Такимъ образомъ составъ губернскаго управленія весьма существенно измѣнился въ настоящее время сравнительно съ учрежденіемъ о губерніяхъ 1775 г.

Къ этому надо еще присоединить, что не осуществилось до сихъ поръ и подчиненіе всѣхъ областей русскаго государства общему управленію. Почти всѣ наши окраины имѣютъ особое административное устройство. Поэтому и въ разсмотрѣніи организаціи мѣстной администраціи намъ придется разсмотрѣть отдѣльно общее губернское управленіе и управленіе окраинъ.

§ 37. Общее губернское управленіе ¹⁾.

Главнымъ административнымъ органомъ въ губерніи по общему правилу являются губернаторы, начальники и правители губерній

¹⁾ Славятинскій, Историческій очеркъ губернскаго управленія. 1859. Андреевскій. О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ. 1864. Лохвицкій Губернія, ея земскія и правительственныя учрежденія. 1864. Градовскій. Начала русскаго государственнаго права, т. III. Органы мѣстнаго управленія. 1883.

(ст. 408, 494). Они назначаются именными Высочайшими указами и вмѣстѣ Высочайшими приказами (ст. 488). Законъ не устанавливаетъ никакихъ условій для назначенія на губернаторскія должности; ни образовательнаго, ни служебнаго ценза. Упоминается только, «что состоящимъ кандидатами на мѣста губернаторовъ поручается отъ министра внутреннихъ дѣлъ обзоръ губернскихъ правленій, городскихъ и въ особенности уѣздныхъ полицій» (Св. Зак., т. II, ч. I ст. 488). Однако предварительное состояніе такимъ кандидатомъ не обязательно и губернаторомъ можетъ быть назначено всякое лицо безъ какихъ бы то ни было ограниченій.

Функции губернатора двойственны. Онъ является и представителемъ высшей правительственной власти въ губерніи и вмѣстѣ съ тѣмъ органомъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Какъ представителю высшей правительственной власти ему подчиняется все управленіе и должностныя лица губерніи (ст. 495). Но и какъ органъ министерства внутреннихъ дѣлъ, онъ имѣетъ отношеніе къ мѣстнымъ учрежденіямъ всѣхъ вѣдомствъ. Дѣло въ томъ, что въ завѣдываніи министерства внутреннихъ дѣлъ состоятъ полицейскія учрежденія, а они служатъ у насъ какъ бы общимъ исполнительнымъ органомъ для всѣхъ вѣдомствъ. Другія вѣдомства по общему правилу не имѣютъ собственныхъ исполнительныхъ органовъ, и принудительное осуществленіе ихъ распоряженій возлагается по этому на полицію. Губернатору, какъ начальнику всей мѣстной полиціи, принадлежитъ наблюденіе за надлежащимъ исполненіемъ полицейскими учрежденіями требованій постороннихъ вѣдомствъ. Къ этому присоединяется еще обязанность разрѣшать множество разнообразныхъ вопросовъ текущаго управленія по вѣдомству собственно министерства внутреннихъ дѣлъ, и предсѣдательство во множествахъ мѣстныхъ присутствій и комитетовъ: въ губернскомъ присутствіи, въ губернскомъ по воинскимъ дѣламъ присутствіи, въ губернскомъ по питейнымъ дѣламъ присутствіи, въ губернскомъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіи, въ губернскомъ по фабричнымъ дѣламъ присутствіи, въ статистическомъ комитетѣ, въ лѣсохранительномъ комитетѣ, въ распорядительномъ комитетѣ, въ приказѣ общественнаго призрѣнія. Кромѣ того губернаторы суть вице-президенты попечительныхъ о тюрьмахъ комитетовъ, члены особыхъ губернскихъ присутствій по обезпеченію православнаго духовенства и почетные попечители женскихъ гимназій. Такимъ образомъ кругъ предметовъ, подлежащихъ вѣдѣнію губернатора, представляется крайне обширнымъ, едва ли не чрезмѣрнымъ.

Какъ представитель высшей правительственной власти губернаторъ 1) завѣдуетъ обнародываніемъ законовъ, 2) осуществляетъ

надзоръ за всѣмъ управленіемъ губерніи и 3) самъ издаетъ обязательныя постановленія въ видахъ правильнаго и успѣшнаго исполненія узаконеній объ общественномъ благочиніи, порядкѣ и безопасности.

Изъ этихъ функцій самая важная функція надзора. Губернаторскій надзоръ распространяется на административныя учрежденія въ губерніи, на всѣхъ должностныхъ лицъ, на органы земскаго общественнаго и сословнаго самоуправленія.

Надзоръ за дѣятельностью административныхъ учреждений осуществляется прежде всего посредствомъ т. н. общихъ обзорѣній губерніи. Они производятся обязательно при вступленіи вновь назначеннаго губернатора въ управленіе губерніи (ст. 619) и затѣмъ ежегодно или по крайней мѣрѣ разъ въ два года (ст. 626). Но губернаторъ обязанъ представлять ежегодно, не позже 1 мая, слѣдующаго за отчетнымъ годомъ (для отдаленныхъ губерніи не позже 7 іюля) Всеподданнѣйшій отчетъ (ст. 629). Кроме общихъ обзорѣній губернаторъ можетъ производить еще частыя и внезапныя ревизіи. Если вслѣдствіе произведенной ревизіи или другимъ путемъ, напр. изъ частныхъ жалобъ, губернаторъ узнаетъ о какихъ-либо «дѣйствіяхъ, несогласныхъ съ закономъ или противныхъ распоряженіямъ начальства, онъ немедленно прекращаетъ сіи дѣйствія, даетъ дѣлу надлежащее направленіе и подвергаетъ виновныхъ взысканію» (ст. 503). Впрочемъ это право производить ревизіи и исправлять замѣченныя нарушенія законнаго порядка непосредственными распоряженіями, предоставлено губернатору только въ отношеніи къ губернскому правленію, уѣздному и городскому полицейскому управленію, казенной палатѣ, казначействамъ, управленію государственныхъ имуществъ. Въ случаѣ замѣченныхъ безпорядковъ въ другихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ напр. контрольных палатахъ, губернаторъ не входитъ ни въ какія непосредственныя распоряженія, а только поставяетъ замѣченное на видъ этимъ учрежденіямъ (ст. 591); если же замѣчанія губернатора будутъ оставлены безъ вниманія и безпорядки не прекратятся, то губернаторъ доводитъ о томъ до свѣдѣнія высшаго надъ тѣми учрежденіями начальства (ст. 592).

Для осуществленія надзора за личнымъ составомъ служащихъ въ губерніи, губернаторъ надѣленъ слѣдующими правами. Во-первыхъ, онъ имѣетъ право вызывать или приглашать къ себѣ для объясненій «всѣхъ служащихъ въ губерніи лицъ, даже неподчиненныхъ ему въ служебномъ отношеніи, несмотря на сравнительное ихъ по классу должности или чину старшинство, или на особый характеръ служебной дѣятельности, иногда совершенно неза-

вѣсившей отъ вліянія административной власти» (ст. 517). Во-вторыхъ, при опредѣленіи административными учрежденіями губерніи своею властью чиновниковъ на службу или къ должностямъ, при перемѣщеніи съ одной должности на другую, а также при замѣщеніи должностей по найму, губернаторъ можетъ заявить въ теченіе двухъ недѣль со дня увѣдомленія его о томъ свое несогласіе, если признаетъ чиновника неблагонадежнымъ. Въ случаяхъ несогласія губернатора, назначеніе не можетъ состояться, и губернаторъ немедленно доводитъ о томъ до свѣдѣнія подлежащаго министра (ст. 511). Въ-третьихъ, всѣ представленія непосредственнаго начальства о награжденіи должностныхъ лицъ, подчиненныхъ административнымъ губернскимъ учрежденіямъ, кромѣ контрольных палатъ входятъ въ министерства не иначе, какъ чрезъ губернатора (ст. 513).

Надзоръ за дѣятельностью органовъ самоуправления осуществляется губернаторами частью посредствомъ права утвержденія должностныхъ лицъ, частью въ правѣ неутвержденія или опротестованія постановленій органовъ самоуправления. Относительно исполнительныхъ органовъ земскаго и городского самоуправления губернаторамъ предоставлено теперь и право ревизіи дѣлопроизводства.

Право издавать обязательныя постановленія предоставлено губернаторамъ положеніемъ комитета министровъ 1876 г. Они могутъ относиться только къ мѣстному благочинію, порядку и безопасности и не должны противорѣчить существующимъ законамъ (ст. 415, прим. 2. Прилож.). Подобное же право по особо перечисленнымъ предметамъ предоставлено земскимъ собраніямъ и городскимъ думамъ, но не иначе какъ съ утвержденія губернатора. Въ законѣ прямо оговорено, что по предметамъ, регулированіе которыхъ предоставлено городскимъ думамъ, губернаторъ не можетъ издавать постановленій безъ ихъ участія. Относительно земскихъ собраній такой оговорки не сдѣлано. Но это объясняется тѣмъ, что въ 1876 г. права земскихъ собраній были въ этомъ отношеніи крайне ограничены. Изданное постановленіе немедленно представляется министру внутреннихъ дѣлъ, а гдѣ они имѣются и генераль-губернаторамъ, публикуется въ губернскихъ вѣдомостяхъ и сверхъ того въ теченіе мѣсяца выставляется на видныхъ мѣстахъ на улицахъ и въ полицейскихъ управленіяхъ и волостныхъ правленіяхъ. Виновные въ неисполненіи обязательнаго постановленія губернатора подвергаются отвѣтственности по ст. 29 мир. уст. Частныя лица и общественныя установленія могутъ приносить жалобы на постановленія губернатора сенату, но подача жалобы не освобождаетъ отъ обязанности исполнять постановленіе. Министръ внутреннихъ

дѣлъ и генераль-губернаторъ могутъ измѣнять, дополнять и отмѣнять постановленія губернатора.

Какъ органъ министерства внутреннихъ дѣлъ губернаторъ вѣдаетъ все дѣла, входящія въ компетенцію всего министерства, разрѣшая ихъ по общему правилу при содѣйствіи губернскаго правленія. Лишь въ видѣ исключенія законъ относитъ нѣкоторыя дѣла къ вѣдѣнію губернаторскихъ канцелярій.

Законодательство наше предусматриваетъ возможность назначенія, кромѣ губернаторовъ, еще и главныхъ начальниковъ губерній или генераль-губернаторовъ (ст. 409). Они назначаются по непосредственному избранію и личному къ нимъ довѣрію Государя Императора для завѣдованія одной или нѣсколькими губерніями (ст. 411). Въ общемъ они пользуются тѣми же правами какъ губернаторы, но кромѣ того въ отношеніи къ нимъ установлены слѣдующія особыя правила. Во-первыхъ, они имѣютъ право представлять непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе о дѣлахъ управляемаго ими края (ст. 446). Во-вторыхъ, по болѣе важнымъ дѣламъ, какъ представленія губернскаго начальства, такъ и распоряженія министровъ исправляются не иначе какъ чрезъ генераль-губернаторовъ (ст. 449, 450). Въ-третьихъ, никакая новая мѣра или особое распоряженіе или 'новый законъ, касающіеся даннаго края не могутъ состояться иначе, какъ по предварительномъ требованіи заключенія генераль-губернатора (ст. 451, 452). Наконецъ, въ-четвертыхъ, къ представленіямъ о наградахъ за отличіе присоединяется всегда и мнѣніе генераль-губернатора (ст. 453).

При генераль-губернаторѣ не полагается никакихъ учрежденій кромѣ канцелярій и чиновниковъ особыхъ порученій (ст. 268). Какъ лицо, назначаемое по особому личному довѣрію Государя, генераль-губернаторъ въ случаѣ болѣзни или отсутствія замѣщается другимъ лицомъ не иначе, какъ по особому Высочайшему повелѣнію (ст. 412). Если же этого сдѣлано не будетъ, то во время отсутствія генераль-губернатора, губернаторы дѣйствуютъ также, какъ и въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ главныхъ начальниковъ (ст. 413).

Органами, непосредственно содѣйствующими губернатору въ осуществленіи его функцій, служатъ губернское правленіе и канцелярія губернатора, и чиновники особыхъ порученій (ст. 658). Губернское правленіе есть учрежденіе коллегіальное иногда самостоятельно рѣшающее дѣла, но большею частью выполняющее лишь совѣщательную функцію; кромѣ того отдѣльные чины губернскаго правленія являются докладчиками дѣлъ при губернаторѣ. Канцелярія губернатора есть только подготовляющее и докладывающее учрежденіе.

По опредѣленію закона губернское правленіе есть «высшее въ губерніи мѣсто, управляющее оною именемъ Императорскаго Величества» (ст. 665). Но не слѣдуетъ отсюда заключать, чтобы губернское правленіе конкурировало съ губернаторомъ. Напротивъ, оно содѣйствуетъ его дѣятельности, такъ какъ рѣшительное большинство дѣлъ подлежащихъ вѣдѣнію губернскаго правленія разрѣшается властью губернатора. Губернское правленіе состоитъ изъ общаго присутствія, отдѣльныхъ совѣщательныхъ присутствій и канцеляріи (ст. 670, 675). Общее присутствіе образуется подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ вице-губернатора, совѣтниковъ, губернскаго врачебнаго инспектора, губернскаго инженера, а въ помощь ему—губернскаго архитектора (съ совѣщательнымъ голосомъ), губернскаго землемѣра (кроме губерніи Архангельской) и ассесора (ст. 671). Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ учреждена тюремная инспекція, въ составъ общаго присутствія входитъ также и тюремный инспекторъ. (1890 г. марта 21, Собр. Узак., ст. 407). Впрочемъ, для губернатора не обязательно предсѣдательствовать въ губернскомъ правленіи, за исключеніемъ только засѣданій общаго присутствія губернскихъ палатъ и особыхъ засѣданій правленія для освидѣтельствованія сумасшедшихъ (ст. 746). Въ случаѣ отсутствія губернатора, его замѣняетъ въ качествѣ предсѣдателя вице-губернаторъ (ст. 710). Вице-губернаторъ, совѣтники и ассесоръ участвуютъ въ засѣданіяхъ по всѣмъ дѣламъ, а прочіе члены общаго присутствія только по дѣламъ ихъ специальной части (ст. 672). Число совѣтниковъ не опредѣлено закономъ, но оно не можетъ быть менѣе двухъ (ст. 671, прим. 5 по Прод. 1886 г.). Одинъ изъ совѣтниковъ, по представленію губернатора, утверждаемый министромъ внутреннихъ дѣлъ въ званіе старшаго совѣтника, замѣщающаго въ случаѣ надобности вице-губернатора (ст. 681, 713). По дѣламъ объ охраненіи общественнаго здоровья или требующихъ общихъ, касающихся различныхъ вѣдомствъ, единообразныхъ мѣръ къ прекращенію эпидемій и эпизоотій въ общее присутствіе могутъ быть приглашаемы предводители дворянства, управляющіе государственными имуществами, удѣльнымъ округомъ, казенною палатою, предсѣдатель губернской управы, полицеймейстеръ, городской голова, духовныя лица по назначенію консисторіи, помощникъ врачебнаго инспектора и другія лица, могущія быть полезными своими познаніями и вліяніемъ (ст. 674). Для обсужденія же специальныхъ вопросовъ врачебной, строительной и межевой частей въ научномъ и техническомъ отношеніи составляются изъ наличныхъ техниковъ, по усмотрѣнію губернатора отдѣльныя совѣщательныя присутствія подъ предсѣдательствомъ врачебнаго инспектора, губернскаго ин-

женера или землемѣра соотвѣтственно (ст. 675). Кромѣ того въ дѣлахъ особо важныхъ или чрезвычайныхъ губернаторъ, если нѣтъ главнаго начальника, можетъ созвать общее присутствіе губернскихъ установленій (ст. 504) т.-е. губернскаго правленія, казенной палаты и управленія государственныхъ имуществъ для обсужденія встрѣтившихся недоразумѣній и сомнѣній въ законѣ (ст. 699).

Всѣ члены общаго присутствія губернскаго правленія, кромѣ ассесора, несутъ и лично опредѣленныя обязанности. Вице-губернаторъ есть ближайшій помощникъ губернатора и, въ случаѣ его отсутствія, исправляетъ его должность и предсѣдательствуетъ вмѣсто него въ губернскомъ правленіи. На него возлагается, сверхъ того наблюденіе за дѣлопроизводствомъ въ губернскомъ правленіи, въ особенности въ канцеляріи общаго присутствія (ст. 705) «предсѣдательство въ попечительствахъ надъ исправительными арестантскими отдѣленіями (ст. 708). Кромѣ того губернаторъ можетъ поручить ему частное обозрѣніе городскихъ и уѣздныхъ управленій, донося о томъ каждый разъ министру (ст. 709). Совѣтники завѣдуютъ распорядительными отдѣленіями канцеляріи губернскаго управленія (ст. 673). Губернскій инженеръ завѣдуетъ строительнымъ отдѣленіемъ, губернский врачебный инспекторъ—врачебнымъ, губернский землемѣръ—межевымъ отдѣленіемъ (губернской чертежной) (ст. 678) и тюремный инспекторъ—тюремнымъ отдѣленіемъ (21 марта 1891 г. Собр. Узак. ст. 407). Кромѣ этихъ отдѣленій имѣется еще канцелярія общаго присутствія, состоящая въ вѣдѣніи секретаря (ст. 677). Ассесоръ не управляетъ никакою отдѣльною частью, засѣдаетъ въ присутствіи съ правами члена, но главная его обязанность въ томъ, чтобы замѣнять отсутствующихъ совѣтниковъ (ст. 716).

Дѣла, подлежащія вѣдѣнію губернскаго правленія, разрѣшаются различнымъ порядкомъ и сообразно этому подраздѣляются на дѣла судныя, административныя перваго разряда и административныя втораго разряда (ст. 718). Дѣла судныя рѣшаются общимъ присутствіемъ по большинству голосовъ (ст. 720). Порядокъ производства этихъ дѣлъ опредѣляется старыми петровскими постановленіями, сохранившимися до сихъ поръ какъ дѣйствующія въ 1 ч. II т. Св. Зак. Дѣла изготовляются къ докладу канцеляріей и докладываются секретаремъ (ст. 129, 142). Въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну, голосъ губернатора даетъ перевѣсъ (ст. 154). Но если вмѣсто губернатора предсѣдательствуетъ вице-губернаторъ онъ имѣетъ одинъ только голосъ наравнѣ съ прочими членами (ст. 710). Если голоса раздѣляются такъ, что не образуется большинства, то не далѣе какъ на другой день должно быть представ-

лено высшему начальству (губернатору?) о назначеніи для рѣшенія члена изъ другого мѣста (ст. 155). Для законности засѣданія требуется присутствіе не менѣе трехъ голосовъ (ст. 156). «Если дѣло по существу своему не можетъ быть рѣшено вдругъ, по первому его обозрѣнію, то члены имѣютъ право, вставъ со своихъ мѣстъ, разсуждать объ ономъ между собою, на что полагается однако времени не болѣе трехъ часовъ; по важнымъ только и обширнымъ дѣламъ дозволяется отлагать сужденіе до другого дня, но отнюдь не далѣе» (ст. 146). Мнѣнія и голоса подаются членами, начиная съ младшаго (ст. 149, 151). Секретарь, докладывающій дѣло, «хотя и не имѣетъ голоса въ рѣшеніи дѣла, но въ случаѣ несогласныхъ съ законами разсужденій присутствующихъ обязанъ представить имъ о томъ, съ должною благопристойностію, и, если они за всѣмъ тѣмъ останутся при своемъ разсужденіи, обязанъ, для оправданія своего, записать свое представленіе въ ихъ присутствіи въ журналъ» (ст. 153). Члены, оставшіеся въ меньшинствѣ могутъ въ теченіе четырехъ дней послѣ подписанія журнала представить особое мнѣніе (730), но отъ отвѣтственности за постановленіе присутствія они освобождаются лишь тогда, когда донесутъ о своемъ несогласіи въ семидневный срокъ министру. Если кто заявляя неоднократно особыя мнѣнія самъ онихъ куда слѣдуетъ не доносить, то губернаторъ можетъ приказать записать это въ журналъ и донести о томъ министру (ст. 733).

Число судныхъ дѣлъ представляется очень ограниченнымъ. Къ нимъ относятся: 1) дѣла о преданіи суду должностныхъ лицъ; 2) дѣла по наложенію денежныхъ взысканій за упущенія по службѣ, 3) дѣла по разрѣшеніи пререканій о подсудности между административными учрежденіями; 4) по жалобамъ на медленность въ исполненіи судебныхъ рѣшеній и въ дѣлопроизводствѣ ¹⁾ Законъ относитъ къ суднымъ дѣламъ (ст. 719) еще три категоріи дѣлъ, представляющіяся весьма неясными, а именно: 1) дѣла по сомнѣнію въ законахъ; и 2) отрѣшеніе отъ должности канцелярскихъ чиновниковъ. Что понимать, прежде всего, подъ «сомнѣніемъ въ законахъ»? Вѣдь всѣ дѣла губернскаго правленія должны быть разрѣшаемы на основаніи законовъ, и нѣтъ закона, который въ практическомъ своемъ примѣненіи не могъ бы возбудить сомнѣній. И потомъ, кому именно принадлежитъ право возбуждать сомнѣніе въ законахъ и тѣмъ обусловливать отнесеніе дѣла къ числу судныхъ: всѣмъ ли заинтересованнымъ въ дѣлѣ лицамъ,

¹⁾ Прежде къ суднымъ дѣламъ относились еще дѣла о наложеніи взысканій за порубку лѣсовъ, за нарушенія питейнаго устава и пристоподержательствъ: теперь они отошли къ судебнымъ мѣстамъ.

или только членамъ губернскаго правленія? Выраженія закона такъ неясны, что ими едва ли можетъ быть обосновано обязательное отнесеніе къ числу судебныхъ дѣлъ какой либо опредѣленной группы вопросовъ. Неменьшее недоумѣніе вызываетъ и послѣдняя категория дѣлъ. Отрѣшеніе отъ должности допускается нашимъ законодательствомъ только по суду (улож. о нак., ст. 69, примѣч. Св. Зак. т. II, ч. I., ст. 214, 248) и потому вообще не можетъ относиться къ вѣдѣнію губернскаго правленія. Какой же смыслъ можетъ имѣть отношеніе этихъ дѣлъ къ разряду судебныхъ? Повидимому, тутъ выраженіе «отрѣшеніе отъ должности» ошибочно поставлено вмѣсто «удаленіе отъ должности»; только удаленіе отъ должности можетъ быть совершаемо административною властью.

Дѣла административныя перваго разряда разрѣшаются совѣщательнымъ порядкомъ. Губернаторъ обязанъ предложить ихъ на обсужденіе общаго присутствія губернскаго правленія, но рѣшаетъ ихъ собственною властью, не стѣняясь мнѣніемъ губернскаго правленія (ст. 722, 732). Къ этой категоріи относятся: 1) распоряженія, ограничивающія чьи-либо права, какъ учрежденіе опеки, наложеніе запрещеній, и т. п.; 2) дѣла, сопряженныя съ казеннымъ или общественнымъ интересомъ, какъ опредѣленіе и увольненіе лицъ, которымъ вѣряется храненіе денегъ или имущества, сложеніе недоимокъ, образованіе общественныхъ банковъ и ссудныхъ кассъ, распоряженія по открытію городовъ и уѣздовъ и т. п., и 3) изъ дѣлъ строительнаго отдѣленія тѣ, которыя касаются не одной искусственной, но и хозяйственной части. Впрочемъ, губернаторъ можетъ, по своему усмотрѣнію, и всякое другое дѣло предложить на обсужденіе общаго присутствія (ст. 722). Хотя дѣла этой категоріи разрѣшаются властью губернатора, однако члены общаго присутствія, не согласныя съ рѣшеніемъ губернатора, могутъ о томъ доносить въ семиневный срокъ министру (ст. 732).

Остальныя дѣла, подлежащія вѣдѣнію губернскаго правленія, относятся къ административнымъ дѣламъ втораго разряда и разрѣшаются единолично смотря по важности ихъ или губернаторомъ, или вице-губернаторомъ или самими начальствующими въ отдѣленіяхъ (ст. 723). Властью губернатора разрѣшаются: 1) дѣла, касающіяся службы чиновниковъ и лицъ, служащихъ по выборамъ; 2) первоначальныя распоряженія по охраненію народнаго здравія, свидѣтельство больныхъ для опредѣленія различныхъ правъ, открытіе аптекъ; 3) взысканіе недоимокъ, 4) разрѣшеніе на устройство различныхъ промышленныхъ заведеній, торговыхъ площадей и рынковъ, 5) производство народной переписи и допущеніе иностранцевъ къ присягѣ на подданство, (ст. 724). Власти вице-губерна-

тора предоставлено, 1) переписка касающаяся самого губернского правленія; 2) исполненіе законныхъ требованій разныхъ мѣстъ и лицъ, 3) дѣла о службѣ канцелярскихъ служителей (ст. 725). Властью же начальниковъ отдѣленій разрѣшаются лишь случаи простого исполненія (ст. 726), если по нимъ не возникаетъ сомнѣній относительно принадлежности дѣла или законности постановки требованій (ст. 727).

Что касается собственно предметовъ вѣдѣнія губернскаго правленія то по общему правилу къ нимъ относится все то, что подлежитъ вѣдѣнію губернатора. Исключеніе составляютъ только дѣла, производящіеся въ губернаторской канцеляріи, а именно: 1) переписка по обзорѣнію губерніи, 2) по составленію годовыхъ отчетовъ; 3) по предметамъ требующимъ особой тайны или личнаго распоряженія губернатора; 4) по дѣламъ земства и о дворянскихъ выборахъ, 5) выдача заграничныхъ паспортовъ и другихъ срочныхъ видовъ, 6) производство дѣлъ губернскаго по воинскимъ дѣламъ присутствія и переписка съ военнымъ начальствомъ по движенію и употребленію войскъ, 7) переписка по дѣламъ печати, и 8) переписка по дѣламъ, хотя и подлежащимъ производству губернскаго правленія, но требующимъ по экстренности своей немедленнаго личнаго распоряженія губернатора (ст. 659).

Къ числу учреждений, содѣйствующихъ губернатору, можно отнести и губернскіе статистическіе комитеты, имѣющіе своимъ главнымъ назначеніемъ исправное содержаніе мѣстной административной статистики (ст. 521, прилож.). Они состоятъ подъ предѣтельствомъ губернатора, непремѣнныхъ членовъ ex officio и, кромѣ того, дѣйствительныхъ и почетныхъ членовъ по избранію комитета. Статистическіе комитеты могутъ требовать содѣйствія отъ всѣхъ лицъ и мѣстъ, подчиненныхъ губернскому начальству.

Въ непосредственное подчиненіе губернатору и губернскому правленію поставлены уѣздная и городская полиціи (ст. 1331). До 1862 года уѣздная и городская полиціи всегда были раздѣлены. Но въ 1862 г. состоялось преобразование уѣздной полиціи и она теперь по общему правилу распространяетъ свое вѣдѣніе и на принадлежащій къ уѣзду городъ. Только губернскіе и болѣе значительные уѣздные города имѣютъ особое городское полицейское управленіе подъ начальствомъ полицеймейстера.

Кромѣ того, четыре города, Петербургъ, Одесса, Севастополь и Керчь-Еникале образуютъ т. н. градоначальства, выдѣленные вовсе изъ состава губерній. Управленіе градоначальствомъ не подчиняется губернскому начальству, а занимаетъ равное съ нимъ положеніе, подчиняясь непосредственно центральнымъ органамъ адми-

нистраціи. Во главѣ управленія градоначальствомъ стоитъ градоначальникъ, назначаемый высочайшею властью и пользующійся вообще властью, равною власти губернатора. Но при градоначальникахъ, по общему правилу, нѣтъ коллегіальнаго учрежденія, соотвѣтствующаго губернскому правленію, а только канцелярія и чиновники особыхъ порученій. Только при петербургскомъ градоначальникѣ имѣется совѣщательное присутствіе, состоящее подъ предѣлательствомъ помощника градоначальника изъ управляющаго канцеляріею, его помощника, чиновника особыхъ порученій по судебнымъ дѣламъ и одного изъ полицеймейстеровъ по назначенію градоначальника, и, кромѣ того, въ него приглашается съ правомъ голоса начальникъ той отдѣльной части, до которой относится обсуждаемое дѣло (ст. 484.). Къ вѣдѣнію совѣщательнаго присутствія относятся: 1) преданіе суду служащихъ, 2) высылка изъ столицъ безпаспортныхъ 3) наложеніе опеки на расточителей, 4) разсмотрѣніе приговоровъ мѣщанскаго общества объ исключеніи порочныхъ членовъ, и 5) всѣ вообще дѣла, какія градоначальникъ найдетъ нужнымъ предложить на обсужденіе присутствія. Дѣла первыхъ трехъ категорій разрѣшаются по большинству голосовъ; остальные—властью градоначальника (ст. 485).

Начальникъ уѣзднаго полицейскаго управленія есть уѣздный исправникъ. По учрежденію о губерніяхъ начальникомъ уѣздной полиціи былъ земскій исправникъ, назначавшійся по выборамъ дворянства. Но въ 1862 г. выборный земскій исправникъ замѣненъ уѣзднымъ исправникомъ по назначенію правительственной власти, именно губернатора (ст. 1311). До 1889 г. при исправникѣ сохранялось общее присутствіе уезднаго полицейскаго управленія состоявшее изъ выборныхъ отъ сословныхъ обществъ засѣдателей. Но теперь всѣ дѣла уѣзднаго полицейскаго управленія разрѣшаются единоличною властью исправника. Ему подчиняются исполнительные полицейскіе чиновники, становые пристава (ст. 1285). Они назначаются губернскимъ правленіемъ преимущественно изъ мѣстныхъ имѣющихъ недвижимую собственность дворянъ и губернское дворянское собраніе, при общихъ выборахъ, составляетъ списокъ дворянамъ и чиновникамъ, которые могутъ съ пользою занять мѣста становыхъ приставовъ (ст. 1313).

Нижніе полицейскіе чины суть: 1) урядники, 2) сотскіе, въ завѣдываніи которыхъ находятся опредѣленные участки станы и 3) десятскіе въ селеніяхъ (1293), и кромѣ того волостныя правленія и другія сельскія начальства состоя по дѣламъ полиціи въ зависимости уѣзднаго полицейскаго управленія исполняютъ всѣ

приказанія исправниковъ (ст. 129) и урядниковъ (ст. 1292, приложение ст. 11).

Кромѣ этихъ органовъ общаго полицейскаго управленія, общее значеніе имѣютъ еще мѣстные органы финансоваго управленія. Важнѣйшимъ изъ нихъ является казенная палата. По учрежденію о губерніяхъ она имѣла коллегіальное устройство, а предсѣдателемъ ея былъ вице-губернаторъ или поручикъ правителя. Въ царствованіе Николая I она получила особаго предсѣдателя, а въ прошлое царствованіе въ 1866 году, изъ коллегіальнаго учрежденія преобразована въ бюрократическое. Теперь вся рѣшительная власть принадлежитъ управляющему казенною палатою, которому подчиняются начальники трехъ ея отдѣленій (см. 832, 833 876). Нѣкоторыя дѣла вносятся правда въ общее присутствіе казенной палаты, но коллегіальнымъ порядкомъ разрѣшаются въ немъ только дѣла имѣющія чисто формальное значеніе 1) производство торговъ, 2) уничтоженіе зачтенныхъ контромарокъ за обязательскія подводы, 3) уничтоженіе вышедшей изъ употребленія гербовой бумаги и т. п. и 4) свидѣтельствованіе губернскаго казначейства (ст. 849). По всемъ другимъ дѣламъ общаго присутствія члены его имѣютъ только совѣщательный голосъ, съ правомъ подавать особыя мнѣнія, которыя управляющимъ обязательно представляются министру финансовъ (ст. 879). Такимъ порядкомъ обсуждаются въ общемъ присутствіи: 1) наложеніе взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія, когда сумма взысканія превышаетъ 300 р.; 2) преданіе суду лицъ, подчиненныхъ палатѣ; 3) сложеніе недоимокъ безнадежныхъ и неправильно числящихся и возвратъ неправильно поступившихъ въ казну денегъ; 4) перечисленіе платежей ошибочно зачисленныхъ изъ одного сбора въ другой и 5) всякое дѣло, которое управляющій найдетъ нужнымъ предложить общему присутствію (850).

Общее присутствіе казенной палаты составляется подъ предсѣдательствомъ управляющаго изъ начальниковъ отдѣленій. По дѣламъ объ уничтоженіи контрмарокъ и гербовой бумаги присутствуетъ еще одинъ изъ членовъ контрольной палаты. При производствѣ торговъ для вѣдомствъ, неподчиненныхъ министерству финансовъ, предсѣдательствуетъ губернаторъ, а на торгахъ по военному вѣдомству присутствуетъ еще кромѣ того и депутатъ отъ военного вѣдомства (ст. 836).

Къ предметамъ вѣдѣнія казенной палаты относятся: 1) счетоводство и отчетность по приходу и расходу суммъ, обращающихся въ подвѣдомыхъ ей кассахъ; 2) производство торговъ; 3) наложеніе взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія и 4)

дѣла ревизскія, куда относятся и дѣла о перечисленіи изъ одного податного состоянія въ другое (ст. 848). Палата разрѣшаетъ расходъ только по ассигнованіямъ министра финансовъ (ст. 867), безъ чего «не допускаетъ ни самомалѣйшаго расхода ни по какой части». Если же бы мимо министерства финансовъ дано было казенной палатѣ, относительно денежныхъ выдачъ, предписаніе или предложеніе, или даже было объявлено именное Высочайшее повелѣніе, то объ ономъ не далѣе первой почты палата обязывается доносить министерству финансовъ и ожидать отъ него дальнѣйшаго на сіе предписанія. Исключенія допускаются только для мѣстностей, объявленныхъ на военномъ положеніи (ст. 868). Торги и контракты на сумму до 5000 р. заключаются палатой собственною властью, на сумму отъ 5000 до 10000 р. съ утвержденія губернатора; на большія суммы требуется утвержденіе министра (ст. 860). Исполнительной власти палатѣ не принадлежитъ, такъ что безспорныя ея требованія осуществляются чрезъ губернское правленіе полицейскими органами (ст. 859). Палата сама непосредственно не собираетъ также никакихъ доходовъ, предоставляя пріемъ всѣхъ поступающихъ суммъ губернскому и уѣзднымъ казначействамъ (ст. 865).

При казенныхъ палатахъ состоятъ податные инспектора и податныя присутствія. Податные инспектора учреждены въ 1885 г. (ст. 832, Приложение) для наблюденія за правильностью торговли и содѣйствію казенной палатѣ по приведенію въ извѣстность цѣнности и доходности имуществъ, подлежащихъ обложенію въ доходъ казны. Казенныя палаты могутъ давать имъ и другія порученія. Но власть податныхъ инспекторовъ есть исключительно власть надзора. Обнаруживъ неправильность дѣйствій правительственныхъ или общественныхъ установленій по взиманію или распределенію казенныхъ сборовъ они не дѣлаютъ никакихъ распоряженій собственною властью, а только доносятъ о замѣченномъ ими казенной палатѣ.

Губернское податное присутствіе завѣдуетъ дополнительнымъ процентнымъ и раскладочнымъ сборомъ съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій. (Особ. Прилож. къ уст. подат. IV, ст. 5). Оно составляется изъ общаго присутствія казенной палаты съ присоединеніемъ къ нему шести лицъ избираемыхъ на три года изъ плательщиковъ гильдейскихъ пошлинъ въ равномъ числѣ 1) губернскимъ земскимъ собраніемъ, 2) губернской городской думой и 3) мѣстнымъ купеческимъ обществомъ (ст. 6). Раскладка внутри уѣзда причитающейся суммы совершается уѣзднымъ податнымъ присутствіемъ, состоящимъ подъ предсѣдательствомъ податного ин-

спектора также из шести лиц, избираемых соответствующими уѣздными учреждениями (ст. 7).

Слѣдуетъ, наконецъ, упомянуть, что въ вѣдѣніи казенной палаты состоятъ губернское и уѣздное казначейство.

По учрежденію о губерніяхъ 1775 г. въ казенной палатѣ сосредоточивалось завѣдываніе всѣмъ финансовымъ управленіемъ въ губерніи. Но съ теченіемъ времени наряду съ казенными палатами образовались еще другіе органы мѣстнаго финансоваго управленія. 1837 г. завѣдываніе государственными имуществами было передано учрежденнымъ тогда палатамъ государственныхъ имуществъ преобразованнымъ затѣмъ въ 1866 г. изъ коллегіальныхъ учрежденій въ бюрократическія подъ именемъ управленій государственныхъ имуществами. (Св. зак. т. II, ч. 1, ст. 920 и слѣд.). Они служатъ мѣстнымъ органомъ министерства государственныхъ имуществъ. Въ 1862 г. завѣдываніе акцизными сборами передано особо учрежденнымъ акцизнымъ управленіямъ (уст. пит., ст.) такъ что теперь министерство финансовъ имѣетъ въ губерніи два отдѣльныхъ органа. Наконецъ, въ 1866 г. для осуществленія финансоваго контроля относившагося прежде также къ вѣдѣнію казенной палаты образованы контрольныя палаты.

Въ тѣхъ губерніяхъ гдѣ не введены земскія учрежденія, существуютъ еще губернскіе распорядительные комитеты и приказы общественнаго призрѣнія. Губернскіе распорядительные комитеты учреждены для составленія смѣтъ и раскладки земскихъ повинностей. Они состоятъ подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ губернскаго предводителя, управляющаго казенною палатою, члена отъ правительства и городского головы губернскаго города (Уст. о земск. пов. ст. 27). Смѣты земскихъ повинностей устанавливаются Высочайше учрежденными мнѣніями государственнаго совѣта. Но губернской комитетъ можетъ въ случаѣ неотложной необходимости разрѣшать собственною властью сверхсмѣтные расходы до 1,000 р., а съ разрѣшенія министра финансовъ и до 20,000 р., но только изъ имѣющихся у нихъ свободныхъ остатковъ (ст. 142 примѣч. 2).

Приказы общественнаго призрѣнія составляются подъ предсѣдательствомъ губернатора и трехъ засѣдателей, избираемыхъ по одному отъ дворянства, губернскаго городского общества и поселянъ (уст. общ. призр., ст. 3, 4).

§ 38. Управление окраинъ ¹⁾.

Особенности историческаго развитія русскаго государства привели къ тому, что коренныя русскія области, какъ кольцомъ окружены мѣстностями, рѣзко отличающимися отъ нихъ своими культурными и бытовыми условіями и племеннымъ составомъ своего населенія. Это создало и вызвало необходимость установленія для окраинъ особой организаціи мѣстнаго управленія. Съ одной стороны, требуется приспособить ихъ мѣстныя учрежденія къ особенностямъ ихъ бытовыхъ условій; съ другой, племенная обособленность населенія и отдаленность ихъ отъ центра понуждаютъ установить въ нихъ болѣе сильную мѣстную власть, надѣленную особыми полномочіями.

Всѣ почти окраины наши представляютъ нѣкоторыя особенности въ устройствѣ мѣстнаго управленія. Мѣстное управленіе нѣкоторыхъ окраинъ подчинено даже не министерству внутреннихъ дѣлъ, а военному. Для большинства изъ нихъ установлены особое постоянное мѣстное управленіе, такъ называемое главное управленіе, которымъ объединяется нѣсколько губерній или областей. Такъ, восемь финляндскихъ губерній составляютъ, какъ мы уже знаемъ, Великое княжество, имѣющее особыя общія учрежденія, непосредственно содѣйствующія верховной власти. Десять губерній бывшаго Царства Польскаго или такъ называемыя привислянскія губерніи, составляютъ варшавское генераль-губернаторство. Кромѣ того существуютъ еще на окраинахъ Иркутское, приамурское и стеньное генераль-губернаторства. Особое главное управленіе имѣтъ теперь кавказскій и туркестанскій край. Губерніи и области, находящіяся въ завѣдываніи этихъ главныхъ управленій, всѣ имѣютъ и особенное губернское управленіе. Но кромѣ того имѣются на окраинахъ въ губерніи и области, не подчиненныя особымъ главнымъ управленіямъ, а находящіяся въ непосредственномъ завѣдываніи центральныхъ учреждений, но представляющія все-таки нѣкоторыя особенности въ организаціи мѣстнаго управленія. Таковы губерніи Тобольская и Томская, области Закаспійская, Уральская, Тургайская, и область Войска Донскаго. Последняя въ настоящее время не составляетъ въ собственномъ смыслѣ слово окраины. Но она имѣтъ особое мѣстное устройство, подчиняется военному министру и историческая причина этихъ особенностей ея управле-

¹⁾ Ивановскій, В. Административное устройство нашихъ окраинъ. Ученыя Записки Казанскаго Университета. 1891 г. книга VI, стр. 27—70. Изъ общихъ курсовъ мѣстное управленіе окраинъ изложено только у Engelmann, Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland, SS. 202—241.

нія коренится, конечно, въ томъ, что и она прежде было окраиной государства.

Главное управленіе Финляндіей относится къ органамъ верховнаго управленія и было уже рассмотрѣно въ соотвѣтствующемъ мѣстѣ. Управленіе же губерніями сосредоточено тамъ въ рукахъ губернаторовъ, которымъ однимъ принадлежитъ вся рѣшительная власть по дѣламъ губернскаго управленія. Губернское правленіе состоитъ изъ двухъ отдѣленій: земской канцеляріи подъ начальствомъ земскаго секретаря и земской конторы подъ начальствомъ земскаго камергера. Губерніи раздѣляются на уѣзды (*härad*), находящіеся въ завѣдываніи кронфогтовъ, и раздѣляющіеся, въ свой чередъ, на округа, состоящіе изъ одной—двухъ общинъ, и управляемые ленсманамі¹⁾.

Во главѣ управленія губерніями привислянскаго края²⁾ стоитъ съ 1874 г. генераль-губернаторъ, замѣнившій собою прежняго наместника. Кромѣ общихъ правъ, предоставленныхъ всѣмъ генераль-губернаторамъ онъ, надѣленъ еще особыми, весьма значительными полномочіями судебной и полицейской власти. Выс. утв. полож. комит. Царств. Польскаго 20 сант. 1876 г. (П. С. З. № 56, 381) ему предоставлено собственною властью налагать взысканія за слѣдующіе проступки; 1) нарушеніе правилъ 20 апрѣля 1867 г. о полицейскомъ надзорѣ; 2) нарушеніе правилъ о выдачѣ разрѣшеній на содержаніе оружія и по покупкѣ пороха; 3) неотправленіе вовсе или отправленіе не во время богослуженія въ табельные дни, 4) нарушеніе правилъ о сѣздахъ римско-католическаго духовенства, вымогательство ими десятины, отказы въ совершеніи требъ для лицъ, вступившихъ въ бракъ съ православными и всякаго рода вмѣшательство въ дѣла церквей иныхъ исповѣданій, непредусмотрѣнное уложеніемъ о наказаніяхъ; 5) сооруженіе часовень, крестовъ либо другихъ памятниковъ въ воспоминаніе событій, имѣющихъ политическое значеніе; 6) несоотвѣтственное поведеніе молебщиковъ въ церквахъ во время богослуженія въ высокочественные дни, а также посѣтителей театровъ и спектаклей, во время представленій, устраиваемыхъ по случаю царскихъ дней; 7) ношеніе безъ законно оправданной причины и разрѣшенія подлежащаго начальства, траурнаго платья и употребленія запрещенныхъ костюмовъ или другихъ предосудительныхъ въ политическомъ отношеніи эмблемъ; 1) вообще нарушеніе распорядковъ, уста-

¹⁾ Mehelin, Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finland, S. 278.

²⁾ Колюпановъ, Административное и суд. устройство царства Польскаго отъ 1815 г. до 1864 г. Юрид. Вѣстникъ. 1890 г. октябрь, ноябрь и 1891 г. мартъ. Okolski, Wyklad prawa administracyjnego. P. I—III. 1880—84.

новленныхъ во время существованія военнаго положенія. Кромѣ того по закону 5 апрѣля 1879 г. (П. С. З. №) варшавскій генералъ-губернаторъ имѣетъ право собственною властью 8) передавать военнымъ судамъ дѣла объ общихъ преступленіяхъ; 2) высылать изъ подвѣдомственныхъ ему губерній лицъ, пребываніе которыхъ въ краѣ будетъ имъ признано вреднымъ; 3) воспрещать изданія, признаныя имъ вредными.

Организація губернскаго и уѣзднаго управленія въ привислянскомъ краѣ опредѣляется главнымъ образомъ законами 19 декабря 1866 г. о губернскомъ и уѣздномъ управленіи (П. С. З. № 44,012) и 26 марта 1869 г. о казенныхъ палатахъ (П. С. З. № 46, 900). По закону 1866 г. въ губернскихъ правленіяхъ привислянскихъ губерній сосредоточивалось завѣдываніе всѣми дѣлами губернскаго управленія. Но въ 1866 г. были учреждены въ привислянскихъ губерніяхъ казенныя палаты и затѣмъ постепенно были образованы въ нихъ тѣ же губернскія учрежденія, какія полагаются и по общему губернскому учрежденію, и такимъ образомъ компетенція губернскихъ правленій значительно сократилась.

Организація губернскихъ правленій въ общемъ таже, что и въ губерніяхъ, управляемыхъ по общему учрежденію. Только нѣтъ тамъ землемѣра, а ассесоръ завѣдуетъ особымъ отдѣленіемъ губернскаго правленія—страховымъ. Но порядокъ дѣлопроизводства въ губернскихъ правленіяхъ представляетъ довольно существенныя особенности. Во-первыхъ, гораздо шире кругъ дѣлъ, разрѣшаемыхъ губернскимъ правленіемъ коллегіальнымъ порядкомъ. Во-вторыхъ, законъ прямо опредѣляетъ, по какимъ дѣламъ долженъ председательствовать губернаторъ и по какимъ—вице-губернаторъ. Когда подъ председательствомъ вице-губернатора по дѣлу собственно распорядительнаго свойства большинство постановитъ рѣшеніе, которое вице-губернаторъ найдетъ неправильнымъ, то онъ можетъ представить дѣло на разсмотрѣніе губернатора. Если губернаторъ согласится съ вице-губернаторомъ, онъ или предлагаетъ присутствію обратить вниманіе на упущенныя имъ изъ виду обстоятельства, или подъ личною отвѣтственностью приказываетъ исполнить, что считаетъ нужнымъ и законнымъ. Но члены присутствія, несогласныя съ такимъ распоряженіемъ, могутъ въ семидневный срокъ представить свое мнѣніе, которое доводится до свѣдѣнія высшаго начальства (ст. 44, 45).

Управленіе уѣздами ввѣрено уѣзднымъ начальникамъ, при которыхъ состоятъ два ихъ помощника и присутствіе полицейскаго управленія. Присутствіе состоитъ подъ председательствомъ уѣзднаго начальника изъ двухъ его помощниковъ, и кромѣ того по

дѣламъ, относящимся къ ихъ вѣдѣнію, приглашаются уѣздный врачъ и уѣздный архитекторъ. Нѣкоторые дѣла, причисленные въ ст. 106, подъ 19 рубриками, присутствіе рѣшаетъ коллегіально.

Совершенно особую организацію имѣютъ въ привислянскихъ губерніяхъ учрежденія, завѣдующія дѣломъ общественнаго призрѣнія. Въмѣсто приказовъ общественнаго призрѣнія, тутъ образованы по закону 1870 г. совѣты общественнаго призрѣнія, уѣздные и губернскіе, и кромѣ того въ Варшавѣ особенный городской совѣтъ (уст. общ. призр. ст. 1371, прим. 2, прилож.). Уѣздный совѣтъ образуется подъ предсѣдательствомъ начальника уѣзда изъ одного его помощника по назначенію губернатора, уѣзднаго врача, попечителя благотворительныхъ заведеній и отъ 2 до 4 членовъ, избираемыхъ совѣтомъ на 3 года изъ лицъ, извѣстныхъ своею благотворительностью и утверждаемыхъ губернаторомъ. Губернскій совѣтъ подъ предсѣдательствомъ губернатора состоитъ изъ вице-губернатора, управляющаго казенною палатою, одного изъ губернскихъ совѣтниковъ, по назначенію губернатора, губернскаго медицинскаго инспектора, попечителей благотворительныхъ заведеній губернскаго города и отъ 4 до 6 членовъ, избираемыхъ губернскими совѣтами на 3 года и съ утвержденія генералъ-губернатора. Дѣла въ совѣтахъ рѣшаются коллегіально, по большинству голосовъ, одни—окончательно, другія представляются на утвержденіе изъ уѣздныхъ совѣтовъ—въ губернскіе, изъ губернскихъ—министру внутреннихъ дѣлъ.

Въ губерніяхъ прибалтійскихъ правительственныя учрежденія организованы теперь также, какъ и въ губерніяхъ, управляемыхъ по общему учрежденію. Существовавшее прежде въ нихъ главное управленіе, генералъ-губернаторство, также уничтожено. Особенность мѣстнаго управленія этихъ трехъ губерній выражается только въ своеобразномъ устройствѣ въ нихъ органовъ самоуправления.

Изъ восточныхъ окраинъ наиболѣе выработанныя и цѣлостныя учрежденія изданы для Кавказа и Туркестана.

Учрежденіе Кавказскаго края издано въ 1883 г. Когда въ 1881 году были упразднены кавказскій комитетъ, а также должность кавказскаго намѣстника и учреждена должность главноначальствующаго гражданскою частью на Кавказѣ и командующаго войсками, на комитетъ министровъ возложена была выработка проекта преобразованія кавказскаго управленія съ цѣлью возможнаго его упрощенія и сліянія съ общими учрежденіями. Комитетъ однако нашелъ, что на основаніи представленныхъ ему данныхъ и соображеній весьма затруднительно придти къ окончательному заключенію и потому признано болѣе осторожнымъ предваритель-

ную разработку проекта произвести на мѣстѣ. Согласно съ этимъ Высоч. утв. положеніемъ комитета главноначальствующему было предоставлено образовать комиссію изъ начальниковъ мѣстныхъ управленій. Выработанный этой комиссіей проектъ съ нѣкоторыми измѣненіями, внесенными государственнымъ совѣтомъ, и послужилъ основой учрежденія 1883 г.

Главноначальствующій гражданскою частью на Кавказѣ пользуется общими правилами, предоставленными генераль-губернаторомъ (учр. кавк., ст. 8) и кромѣ того особыми полномочіями, нѣсколько расширенными еще въ 1887 году. (М. Г. С. 9 июня). Самое важное изъ этихъ особыхъ полномочій есть право главноначальствующаго въ тѣхъ случаяхъ, когда въ указахъ сената въ отношеніи общихъ по государству мѣръ, предписанныхъ порядкомъ законодательнымъ или исполнительнымъ, не будетъ сказано, что онѣ распространяются на Закавказьѣ и тѣ части Кубанской и Терекской областей, которыя заняты туземнымъ населеніемъ, въ теченіи двухъ мѣсяцовъ съ полученія указа сообщить подлежащему министру о неудобствѣ примѣненія его въ означенныхъ мѣстностяхъ (учр. кавк., ст. 9). Кромѣ того копіи всѣхъ общихъ распоряженій министровъ о порядкѣ исполненія мѣстными учрежденіями законовъ и мѣръ, предписанныхъ въ порядкѣ исполнительномъ, препровождаются обязательно главноначальствующему, который если встрѣтитъ въ примѣненіи ихъ по мѣстнымъ условіямъ какія либо неудобства, увѣдомляетъ о томъ подлежащихъ министровъ и въ особо важныхъ случаяхъ можетъ приостановить ихъ исполненіе. Въ случаѣ несогласія министра съ мнѣніемъ главноначальствующаго дѣло поступаетъ на разрѣшеніе комитета министровъ (ст. 10). Всѣ находящіяся на Кавказѣ административныя и общественныя учрежденія, за исключеніемъ контрольнаго вѣдомства, подлежатъ надзору главноначальствующаго (ст. 11), который въ случаяхъ особенной важности, когда распоряженіе административнаго учрежденія можетъ нарушить государственный или общественный интересъ, имѣетъ право приостановить исполненіе такого распоряженія, съ переселеніемъ онаго на разсмотрѣніе высшей инстанціи (ст. 17). Относительно сельскихъ обществъ Закавказья ему предоставлено лишать ихъ права избирать сельского старшину или и всѣхъ должностныхъ лицъ сельскаго управленія (М. Г. С. 1887 г.).

Нѣкоторыя особыя полномочія предоставлены главноначальствующему также и относительно частныхъ лицъ. Онъ имѣетъ право собственною властью 1) высылать иностранцевъ, лишь сообщая о томъ министру внутреннихъ дѣлъ 2) воспрещать лицамъ нетузем-

наго происхожденія вреднымъ для общественнаго порядка, пребываніе въ пограничныхъ мѣстностяхъ 3) при значительномъ усиленіи случаевъ сопротивленія властямъ, убійствъ, разбоевъ, грабежей, скотокрадства и пристанодержательства удалять туземцевъ, которые по имѣющимся у административной власти достовѣрнымъ свѣдѣніямъ объ участіи ихъ въ указанныхъ преступленіяхъ, оказываются вредными для общественнаго порядка, высылать на срокъ не свыше 5 лѣтъ или въ избранныя для сего мѣста на Кавказѣ, или за предѣлы Кавказа въ мѣста, назначаемыя для того министромъ внутреннимъ дѣлъ (ст. 27). 4) принимать въ тѣхъ же случаяхъ и другія вызываемыя обстоятельствами мѣры для восстановленія порядка и безопасности, доводя о нихъ немедленно чрезъ министра внутреннихъ дѣлъ до Высочайшаго свѣдѣнія; 5) воспрещать подлежащимъ цензурѣ повременнымъ изданіямъ на туземныхъ языкахъ обсужденіе несовершенства существующихъ законовъ и приостанавливать эти изданія на срокъ до 8 мѣсяцевъ.

При главноначальствующемъ образованъ совѣтъ, состоящій подъ предсѣдательствомъ его помощника изъ двухъ членовъ особо назначаемыхъ, по одному члену отъ министерствъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, уполномоченнаго отъ министра государственныхъ имуществъ, старшаго предсѣдателя судебной палаты и директора канцеляріи главноначальствующаго (ст. 33). Дѣла подлежащія вѣдѣнію совѣта раздѣляются на три группы: 1) по общему управленію краемъ 2) по устройству быта сельскихъ обывателей и 3) по земскимъ повинностямъ (ст. 35). По дѣламъ второй и третьей категоріи заключенія совѣта представляются на усмотрѣніе главноначальствующаго, отъ котораго зависитъ одобрить или измѣнить заключеніе. По дѣламъ, относящимся къ общему управленію краемъ, совѣтъ постановляетъ опредѣленія, которыя представляются на утвержденіе главноначальствующаго только въ случаѣ разногласія или когда главноначальствующій самъ того потребуетъ. Только по нѣкоторымъ дѣламъ этой категоріи постановленія совѣта обязательно представляются на утвержденіе главноначальствующаго: таковы именно дѣла о неполнотѣ и неясности законовъ, предположенія объ изданіи новыхъ, объ административной высылкѣ туземцевъ, о преданіи суду должностныхъ лицъ и о назначеніи частнымъ лицамъ вознагражденія изъ казны за имущества, отошедшія на государственныя надобности (ст. 38).

Изъ губерній и областей, принадлежащихъ къ кавказскому краю, только области Дагестанская и Карская, два самостоятельныхъ округа Черноморскій и Закатальскій и три округа Кутаисской губерніи управляются по особымъ правиламъ (ст. 100).

Закаспійская область, которая въ порядкѣ общаго управленія, присоединялась прежде къ Кавказскому краю теперь отдѣлена отъ него (собр. узак. 1890 г., ст. 256) и подчинена непосредственному вѣдѣнію военнаго министра. Мѣстное областное управленіе ввѣрено въ ней начальнику области съ подчиненіемъ ему и расположенныхъ въ области войскъ. При начальникѣ области образованъ военно-областный совѣтъ, состоящій изъ начальника областного штаба, завѣдывающаго артиллерійскою частью, завѣдывающаго инженерною частью, областного интенданта, военно-медицинскаго инспектора и члена отъ военнаго министерства. Къ обязанностямъ начальника области относятся: 1) завѣдываніе мѣстнымъ населеніемъ во всѣхъ отношеніяхъ; 2) принятіе мѣръ къ обезпеченію спокойствія и безопасности; 3) покровительство торговлѣ и промышленности и изысканіе способовъ къ развитію благосостоянія края; 4) наблюденіе за состояніемъ умовъ, за благонадежностью туземныхъ властей, за положеніемъ дѣлъ въ смежныхъ азіатскихъ странахъ; 5) огражденіе неприкосновенности нашихъ границъ и 6) приведеніе въ исполненіе распоряженій правительства и наблюденіе за исполненіемъ законовъ. Кромѣ того ему предоставляются всѣ права и обязанности губернаторовъ. Область дѣлится на пять уѣздовъ, находящихся въ завѣдываніи уѣздныхъ начальниковъ.

Главное управленіе Туркестанскимъ краемъ, состоящимъ изъ трехъ областей, Сыръ-Дарьинской, Ферганской и Самаркандской, ввѣряется подъ высшимъ завѣдываніемъ военнаго министра генераль-губернатору (Полож. турк., ст. 10). Въ случаѣ его отсутствія, если къ тому не будетъ Высочайшею властью назначено другое лицо, должность генераль-губернатора исправляетъ старшій по службѣ изъ мѣстныхъ военныхъ губернаторовъ областей (ст. 11). Особенныя полномочія туркестанскаго генераль-губернатора заключаются въ правѣ: 1) высылать на срокъ не долѣе 5 лѣтъ вредныхъ по политической неблагонадежности туземцевъ въ мѣстности, назначаемыя для того по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ (ст. 15); 2) испрашивать въ исключительныхъ случаяхъ, когда совершающіяся въ краѣ тяжкія преступленія будутъ угрожать нарушеніемъ общественнаго порядка, Высочайшее разрѣшеніе на преданіе виновныхъ военному суду (ст. 16) и 3) утверждать: а) торги по строительнымъ работамъ, на которыя кредитъ уже назначенъ, — на всякую сумму; б) смѣты и проекты по симъ работамъ и договоры казны съ частными лицами — на сумму до 30,000 р. (ст. 14).

При генераль-губернаторѣ имѣется совѣтъ, состоящій подъ его предсѣдательствомъ изъ военныхъ губернаторовъ областей,

когда они находятся въ Ташкентѣ, управляющихъ казенною и контрольною палатами, непремѣннаго члена отъ министерства финансовъ, начальника штаба туркестанскаго военнаго округа и управляющаго канцеляріею генераль-губернатора (ст. 17). Кромѣ того по дѣламъ общаго управленія и по тѣмъ изъ дѣлъ о земскихъ повинностяхъ, которыя относятся до мировыхъ установлений и устройства мѣстъ заключенія приговариваемыхъ мировыми судьями въ совѣтѣ участвуютъ съ правомъ голоса председатель мѣстнаго областного суда и областной прокуроръ, а по дѣламъ учебной части—главный инспекторъ училищъ (ст. 18). Предметы вѣдѣнія туркестанскаго совѣта, подобно кавказскому, раздѣляются на три категоріи: 1) по общему управленію краемъ; 2) по земскимъ повинностямъ и 3) по поземельному и податному устройству (ст. 20). По дѣламъ первой категоріи совѣтъ имѣетъ лишь совѣщательную функцію; дѣла двухъ другихъ категорій рѣшаются въ немъ по большинству голосовъ, но въ случаѣ несогласія генераль-губернатора съ мнѣніемъ большинства, онъ можетъ представить дѣло на разрѣшеніе подлежащаго министерства, а въ случаяхъ нетерпящихъ отлагательствъ и самъ распорядиться, донося о томъ немедленно до свѣдѣнія подлежащаго министерства (ст. 21).

Управленіе отдѣльныхъ областей ввѣрено военнымъ губернаторамъ, а уѣздовъ—уѣзднымъ начальникамъ, назначаемымъ генераль-губернаторомъ (ст. 59, 62). Но начальникъ Аму-Дарьинскаго отдѣла назначается по представленію генераль-губернатора Высочайшею властью (ст. 56).

Въ основаніи законодательства, опредѣляющаго порядокъ управленія губерніями и областями Сибири, до сихъ поръ лежитъ Сибирское учрежденіе 1822 годъ (П. С. Г. № 29125), выработанное Сперанскимъ, хотя за настоящее время оно подверглось весьма существеннымъ измѣненіямъ, такъ что и самое слово Сибирь не имѣетъ уже болѣе значенія опредѣленнаго административнаго термина.

Учрежденіе 1822 года было основано на двухъ главныхъ началахъ: 1) чтобы по уваженію разстояній доставить всѣмъ частямъ управленія способъ къ удобнѣйшему въ нужныхъ случаяхъ мѣстному разрѣшенію и 2) чтобы единствомъ и постепенностью надзора удостовѣрить сколько можно болѣе правильность его движенія (§ 474). Съ этою цѣлью Сибирь была раздѣлена на Западную и Восточную и каждая изъ нихъ составляла особе генераль-губернаторство. При генераль-губернаторствѣ имѣлся совѣтъ изъ шести совѣтниковъ, назначаемыхъ Высочайшею властью на половину по представленію генераль-губернатора, на половину по представленію

министерствъ внутреннихъ дѣлъ, финансовъ и юстиціи. Совѣтъ этотъ имѣлъ только совѣщательное значеніе и лишь по жалобамъ на судебныя мѣста дѣла рѣшались въ немъ по большинству голосовъ. Управление сибирскихъ губерній и областей различалось тѣмъ, что въ областяхъ завѣдываніе всѣми дѣлами областного управленія сосредоточивалось въ областномъ правленіи, которое имѣло особаго предсѣдателя и соединяло власть сибирскаго управленія, казенной палаты и губернскаго суда, а въ губерніяхъ различалось частное управленіе, органами котораго являлись по дѣламъ полиціи губернское правленіе, по дѣламъ хозяйственнымъ казенная палата и по дѣламъ судебнымъ губернской судъ, и общее управленіе, органомъ котораго служилъ губернский совѣтъ, состоявшій подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ предсѣдателей губернскаго правленія, казенной палаты и губернскаго суда и губернскаго прокурора.

Вмѣсто уѣздовъ, сибирскія губерніи и области дѣлились на округа. Окружное управленіе слагалось изъ начальника округа и окружнаго совѣта, состоявшаго изъ городничаго, окружнаго судьи, земскаго исправника, окружнаго стряпчаго, окружнаго казначея и городского головы (§§ 64, 65). Совѣты эти имѣли только совѣщательное значеніе (§ 578).

Начиная съ 1882 года совершился цѣлый рядъ измѣненій въ организаціи главнаго управленія Сибирью. Упразднено въ 1882 г. генераль-губернаторство Западной Сибири и губерніи Тобольская и Томская подчинены непосредственно министерству внутреннихъ дѣлъ (П. С. З. № 886). Вмѣстѣ съ тѣмъ изъ областей Акмолинской, Семипалатинской и Семирѣченской образовано Степное генераль-губернаторство. Изъ состава генераль-губернаторства Восточной Сибири выдѣлены въ 1884 г. области Забайкальская, Амурская, Приморская и островъ Сахалинъ, составившіе особое Приамурское генераль-губернаторство (П. С. З. № 2324). Наконецъ въ 1887 году генераль-губернаторство Восточной Сибири переименовано въ Иркутское (П. С. З. № 4517).

При Степномъ и Приамурскомъ генераль-губернаторствѣ съ самаго ихъ учрежденія не полагалось совѣщательныхъ учреждений; а существовавшій при генераль-губернаторѣ Восточной Сибири совѣтъ въ 1887 г. былъ упраздненъ. Такимъ образомъ главное управленіе въ Сибири получило теперь строго единоличную организацію. Напротивъ губернскіе совѣты сохранились въ Сибири и понынѣ. Окружные же совѣты уничтожены еще въ 1867 г. (П. С. З. № 44,681); они замѣнены окружными полицейскими управленіями, состоящими въ завѣдываніи окружныхъ исправниковъ.

Объ устройствѣ управленія въ степныхъ областяхъ Акмолинской, Семипалатинской, Семирѣченской, Уральской и Тургайской въ 1891 году (Собр. Узак., № 46, ст. 469) было издано новое положеніе. Но закономъ 28 янв. 1892 г. (Собр. Узак., ст. 255) введеніе его въ дѣйствіе отложено на неопредѣленное время, такъ что въ нихъ теперь дѣйствуетъ временное положеніе 1868 г.

Область ¹⁾ Войска Донскаго находится въ завѣдываніи военнаго министерства. Во главѣ мѣстнаго ея управленія стоитъ наказной атаманъ, пользующійся правами по части гражданской—генералъ-губернатора, а по части военной—командующаго войсками въ военномъ округѣ (1868 г. П. С. З., № 45, 640). Но на него возлагается также обязанность наблюдать за тѣмъ, чтобы «не были нарушаемы или ослабляемы дарованныя войску привилегіи и преимущества». При наказномъ атаманѣ состоитъ областное управленіе, слагающееся изъ общаго присутствія и канцеляріи (Положеніе 1870 г. П. С. З. № 48, 276). Общее присутствіе подъ председательствомъ наказнаго атамана составляется изъ его помощника, пользующагося правами вице-губернатора и утверждаемаго Высочайшею властью и трехъ совѣтниковъ, избираемыхъ дворянствомъ. Кромѣ того по дѣламъ ввѣренныхъ имъ частей участвуютъ въ присутствіи съ правомъ голоса дѣлопроизводители канцеляріи областного правленія и управляющій горною частью въ войскѣ. Вѣдѣнію общаго присутствія подлежатъ, кромѣ дѣлъ судныхъ и административныхъ перваго разряда, перечисленныхъ въ общемъ губернскомъ учрежденіи еще 1) дѣла о правахъ чиновниковъ въ отношеніи поземельнаго довольствія; 2) дѣла объ устройствѣ промышленныхъ заведеній на войсковыхъ земляхъ; 3) дѣла военнаго хозяйства по указанію военнаго совѣта и 4) предметы, относящіеся до нѣсколькихъ отдѣленій канцеляріи областного правленія. Только судныя дѣла и дѣла о правахъ на поземельное довольствіе рѣшаются по большинству голосовъ. По всемъ остальнымъ дѣламъ рѣшающій голосъ принадлежитъ наказному атаману, но несогласившіеся съ нимъ члены присутствія могутъ въ семидневный срокъ представить свое мнѣніе военному министру.

Область дѣлится на округа, полицейское управленіе которыхъ вѣдалось прежде сыскными начальствами, переименованными въ 1869 г. (П. С. З. № 47, 002) въ окружныя полицейскія управленія. Въ 1879 г. (П. С. З. № 60, 164) упразднены бывшія при нихъ общія присутствія и вся власть управленія округомъ принадлежитъ начальнику полицейскаго управленія.

Въ 1876 г. (П. С. З. № 55, 716) введены были въ Области вой-

¹⁾ До 1870 г. (П. С. З., № 48, 387) она называлась землею.

ска Донскаго земскія учрежденія. Но большинство казаковъ усмотрѣло въ земскихъ учрежденіяхъ «не только главную причину постепеннаго возрастанія лежащихъ на немъ платежныхъ тягостей, но и нарушеніе исконнаго своего предназначенія быть военнымъ сословіемъ, призваннымъ къ поголовной службѣ Государю и отечеству». «Всѣ вообще денежные сборы принимаются казаками недоброжелательно, и самый фактъ установленія такихъ сборовъ признается ими нарушеніемъ исконной привилегіи ихъ освобожденія отъ платежа какихъ бы то ни было земельныхъ налоговъ. Съ введеніемъ новыхъ сборовъ на покрытіе издержекъ по удовлетворенію различныхъ хозяйственныхъ потребностей и на содержаніе земскихъ учреждений, недовѣріе и несочувствіе къ симъ учрежденіямъ постепенно усиливалось» и наконецъ «выразилось отказомъ станичныхъ обществъ принимать участіе въ выборныхъ сѣздахъ, для избранія гласныхъ» ¹⁾. Вслѣдствіе этого въ 1882 году земскія учрежденія въ области были упразднены.

¹⁾ Отчетъ по госуд. совѣту за 1882 г., стр. 28—36.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

САМОУПРАВЛЕНІЕ.

ГЛАВА I.

ТЕОРІЯ САМОУПРАВЛЕНІЯ ¹⁾.

§ 39. Общественная теорія самоуправленія.

Въ мѣстномъ управленіи всѣхъ современныхъ государствъ, кромѣ органовъ административныхъ, условія дѣятельности и организація которыхъ всецѣло опредѣляется началомъ подчиненія, мы встрѣчаемъ еще и такъ называемые органы мѣстнаго самоуправленія, отличающіеся болѣею самостоятельностью въ своей дѣятельности, болѣею независимостью своего личнаго состава, слагающагося не изъ назначаемыхъ правительствомъ чиновниковъ, а изъ представителей самого мѣстнаго общества. Въ чемъ же основанія существованія такихъ органовъ самоуправленія?

Въ современной литературѣ государственнаго права существуютъ двѣ существенно различныхъ теоріи: общественная и государственная. Общественная теорія видитъ сущность самоуправленія въ предоставленіи мѣстному обществу самому вѣдать свои общественные интересы и въ сохраненіи за правительственными органами завѣдываніе одними только государственными дѣлами. Общественная теорія исходитъ, слѣдовательно, изъ противоположенія мѣстнаго общества государству, общественныхъ интересовъ—политическимъ, требуя, чтобы общество и государство, каждое вѣдали

¹⁾ Градовскій, Системы мѣстнаго управленія на Западѣ Европы и въ Россіи. Сборникъ госуд. знаній, т. V и VI. L. Stein Die Vollziehende Gewalt 2 Th. Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. 1869. Gluth. Die Lehre von der Selbstverwaltung. 1887.

только свои собственные интересы. Государственная теорія самоуправления, напротивъ, въ самоуправленіи видитъ возложеніе на мѣстное общество осуществленія задачъ государственнаго управления, службу мѣстнаго общества государственнымъ интересамъ и дѣламъ. Съ этой точки зрѣнія самоуправленіе предполагаетъ не противоположеніе и обособленіе мѣстнаго общества и государства, а призывъ мѣстнаго общества на службу государству. Согласно общественной теоріи самоуправленіе есть самостоятельное осуществленіе мѣстнымъ обществомъ своихъ собственныхъ, общественныхъ интересовъ, согласно государственной теоріи—осуществленіе государственныхъ интересовъ.

Изъ этихъ двухъ теорій общественная болѣе старая и до появленія книги Лоренца Штейна она пользовалась исключительнымъ господствомъ въ литературѣ какъ западной, такъ и въ нашей. Теперь рѣшительное большинство публицистовъ держится государственной теоріи, однако же и общественная теорія все еще имѣетъ весьма авторитетныхъ сторонниковъ, каковы напримѣръ Гирке и Шеффле. Поэтому намъ необходимо съ нѣкоторою подробностью остановиться на ея оцѣнкѣ.

На первый взглядъ она имѣетъ въ себѣ много обаятельнаго. Ею, повидимому, дается общее теоритическое обоснованіе широкому развитію самоуправления. Въ противоположеніи общественныхъ и государственныхъ интересовъ какъ бы заключается основаніе для полной самостоятельности органовъ самоуправления. Разъ органы самоуправления вѣдаютъ не государственныя, а только общественныя дѣла, государству нѣтъ дѣла до того, какъ осуществляются эти чужія для него дѣла. Но при ближайшемъ анализѣ не трудно убѣдиться, что общественная теорія вовсе не даетъ понятію самоуправления прочнаго научнаго обоснованія, а напротивъ приводитъ къ совершенному отрицанію за самоуправленіемъ значенія самостоятельнаго принципа.

Общественная теорія въ своемъ послѣдовательномъ развитіи приводитъ къ тому, что сводитъ понятіе самоуправления къ общему понятію свободы общенія. Наряду со всѣми общественными союзами и мѣстнымъ союзамъ, общинамъ, округамъ, областямъ предоставляется свобода осуществленія своихъ задачъ подъ условіемъ, чтобы они своею дѣятельностью не вторгались въ сферу осуществленія задачъ государственнаго управления. Требованіе обезпеченія мѣстности самоуправления сводится въ такомъ случаѣ къ общему требованію, чтобы государство своею дѣятельностью не подавляло общественной дѣятельности и инициативы.

Однако наблюденіе надъ дѣйствительной постановкой мѣстнаго

самоуправленія легко обнаруживаетъ существенныя различія между общимъ началомъ свободы общенія, свободы союзовъ и самоуправленіемъ. Отношенія государства ко всѣмъ другимъ общеніямъ, кромѣ мѣстныхъ, опредѣляются началомъ болѣе или менѣе широкой свободы. Государство предоставляетъ или полную свободу образованія и дѣятельности всевозможныхъ союзовъ, или подъ извѣстными ограниченіями, или, какъ у насъ, допускаетъ образованіе союзовъ лишь съ особаго на каждый разъ разрѣшенія правительства. Но никогда государство не требуетъ образованія союзовъ, не дѣлаетъ ихъ существованіе обязательнымъ, не вмѣняетъ имъ въ обязанность осуществленіе тѣхъ или другихъ задачъ. Образованіе, существованіе, дѣятельность союзовъ имѣетъ всегда факультативный, а не обязательный характеръ. Совершенно иного рода отношеніе государства къ мѣстнымъ самоуправляющимся единицамъ. Государство не предоставляетъ свободѣ мѣстныхъ жителей образовывать эти мѣстныя единицы, не ставитъ въ зависимость отъ усмотрѣнія мѣстнаго населенія ихъ существованіе, не допускаетъ, чтобы предметы ихъ дѣятельности всецѣло опредѣлялись волею ихъ обывателей. Напротивъ, государство обязательно организуетъ мѣстныя общенія, опредѣляетъ ихъ устройство, указываетъ имъ обязательныя предметы дѣятельности. Существованіе и дѣятельность мѣстныхъ общеній, хотя и самоуправляющихся не факультативны, а обязательны. Они не только могутъ быть, но и должны быть, государство не допускаетъ ихъ только, а требуетъ.

Къ этому различію присоединяется еще другое. Существованіе и дѣятельность союзовъ имѣетъ совершенно факультативный характеръ. Сегодня данный союзъ существуетъ; завтра его можетъ и не быть. Сегодня его дѣятельность имѣетъ однѣ рамки, завтра — другія. Поэтому государство, конечно, не можетъ соразмѣрять своей дѣятельности съ дѣятельностью союзовъ; не можетъ полагаясь на дѣятельность союзовъ, сокращать свой собственный кругъ дѣятельности. Дѣятельность союзовъ развивается наряду съ дѣятельностью государства, дополняетъ ее въ извѣстной степени, но отнюдь не замѣняетъ. На мѣстныя же общенія государство вездѣ возлагаетъ часть собственныхъ задачъ. И сторонники общественной теоріи самоуправления вынуждены поэтому различать въ компетенціи органовъ мѣстнаго самоуправления ихъ собственные дѣла и дѣла, переданныя имъ государствомъ. Правда, нѣкоторые изъ нихъ, напр. Гирке, для развитія и упроченія самоуправления требуютъ возможнаго суженія этихъ переданныхъ государствомъ дѣлъ. Но въ дѣйствительности вездѣ такія дѣла входятъ въ компетенцію органовъ самоуправления. Ихъ дѣятельность вездѣ отчасти замѣ-

няетъ собою дѣятельность непосредственныхъ органовъ государства.

Итакъ, въ отличіе отъ союзовъ самоуправляющіяся мѣстныя общенія существуютъ обязательно, а не факультативно, и государство возлагаетъ на нихъ часть своихъ задачъ. Эти особенности находятъ себѣ основаніе въ особенной природѣ мѣстныхъ общеній и приводятъ къ необходимости признать за самоуправленіемъ иную основу, а не общее начало свободы общенія.

Мѣстныя общенія представляютъ сравнительно съ союзами ту особенность, что принадлежность къ нимъ обуславливается не субъективными условіями—сходствомъ субъективныхъ интересовъ, убѣжденій, вѣрованій, а чисто объективными условіями—совмѣстнымъ жительствомъ въ одной мѣстности. Не мѣняя объективныхъ условій своего существованія, человѣкъ можетъ свободно переходить изъ одного союза въ другой. Принадлежность къ общинѣ, округу, области опредѣляется мѣстомъ постоянного жительства. Если моимъ убѣжденіямъ или интересамъ не удовлетворяетъ данный промышленный, благотворительный, научный, религіозный союзъ, я могу, не мѣняя другихъ условій моей жизни и дѣятельности, стать членомъ другого союза, болѣе удовлетворяющаго моимъ требованіямъ. Но если та община, въ которой я живу, не чинитъ дорогъ, не заводитъ школъ, не обезпечиваетъ санитарныхъ условій жизни, то я не могу, сохраняя то же мѣсто жительства, найти удовлетвореніе этимъ потребностямъ въ дѣятельности какой-нибудь другой общины. Дѣятельность союзовъ не ограничивается опредѣленною мѣстностью, а охватываетъ собою всѣхъ имѣющихъ въ томъ потребность, по крайней мѣрѣ насколько позволяютъ средства и силы союза. Дѣятельность мѣстнаго общенія, напротивъ, обязательно ограничивается опредѣленными территоріальными границами. Какимъ бы избыткомъ силъ и средствъ не располагала данная община, она можетъ все-таки дѣйствовать только въ предѣлахъ своей территоріи, она все-таки не можетъ замѣнить собою дѣятельности другихъ общинъ. Поэтому для того чтобы задачи, составляющія предметъ дѣятельности мѣстныхъ общеній, нашли себѣ повсемѣстное осуществленіе въ государствѣ, недостаточно, чтобы мѣстныя общенія существовали въ нѣсколькихъ отдѣльныхъ частяхъ государственной территоріи. Надо, чтобы всѣ части государственной территоріи входили въ составъ такихъ мѣстныхъ общеній. Вотъ почему государство и не можетъ допустить факультативное, подобно союзамъ, существованіе мѣстныхъ общеній, а обязательно организуетъ ихъ во всѣхъ частяхъ государства.

Но этого мало. Изъ всѣхъ общеній мѣстныя общенія ближе

всѣхъ другихъ стоять къ государству и по своимъ задачамъ. Союзы имѣютъ каждый свою спеціальную задачу, опредѣляемую тѣми цѣлями, какія соединили въ союзъ составляющихъ его лицъ; государство же, какъ мы знаемъ, охватываетъ своею дѣятельностью осуществленіе всѣхъ задачъ человѣческой жизни, допускающихъ принудительное осуществленіе, и границы государственной дѣятельности опредѣляются только пространствомъ подвластной ему государственной территоріи. Въ предѣлахъ своей территоріи государство распространяетъ свою дѣятельность на все содержаніе общественной жизни. Точно также и задачи мѣстныхъ общеній, входящихъ въ составъ государства, ограничиваются именно предѣлами данной мѣстности. Въ кругъ задачъ мѣстнаго общенія входитъ все то, что приурочивается въ своемъ осуществленіи къ данной мѣстности, что опредѣляется мѣстными условіями, что основано на фактѣ совмѣстнаго жительства. Такимъ образомъ дѣятельность мѣстныхъ общеній, подобно дѣятельности государства, имѣетъ не факультативный, а обязательный характеръ и по содержанію своему опредѣляется главнымъ образомъ территоріальными границами. Другими словами, между дѣятельностью государства и дѣятельностью мѣстныхъ общеній нѣтъ принципиальнаго различія: дѣятельность ихъ—дѣятельность однородная. Этимъ объясняется, почему законодательства всѣхъ государствъ видятъ въ дѣятельности самоуправляющихся мѣстныхъ общеній не дополненіе только, а именно частичную замѣну дѣятельности государственной. Дѣятельность союзовъ государствомъ только допускается съ извѣстными ограниченіями въ цѣляхъ общественнаго блага и безопасности; на мѣстныя же общенія государство само обязательно возлагаетъ осуществленіе въ мѣстности опредѣленныхъ задачъ государственнаго управленія. Но признать это, значитъ принять государственную теорію самоуправления.

§ 40. Государственная теорія самоуправления.

Государственная теорія самоуправления, выдвинутая трудами Рудольфа Гнейста и Лоренца Штейна, видитъ въ самоуправленіи не самостоятельное завѣдываніе мѣстнымъ обществомъ ихъ собственныхъ, отличныхъ отъ государственнаго управленія дѣлъ, а возложеніе на мѣстное общество осуществленія задачъ государственнаго управленія.

Но если такъ, если органы самоуправления выполняютъ задачи того же государственнаго управленія, то въ чемъ же основаніе такого выдѣленія нѣкоторыхъ задачъ государственнаго управленія въ завѣдываніи мѣстнаго общества?

Администрація призвана осуществлять велѣнія верховнаго управленія, дѣйствуя на основаніи и согласно его указаніямъ. Поэтому условія ея дѣятельности и организація опредѣляются всецѣло началомъ строгаго подчиненія. Этимъ обезпечивается единство управленія и согласіе съ намѣчаемыми верховнымъ управленіемъ руководящими указаніями. Но есть въ этомъ и обратная сторона. Лица призванныя служить только исполнителями чужихъ велѣній не могутъ относиться къ дѣлу съ должнымъ вниманіемъ и интересомъ, составляющими необходимое условіе всякой плодотворной дѣятельности. Лишенные инициативы и самостоятельности, они обыкновенно относятся къ выполняемому по чужой указкѣ дѣлу лишь формально «по чиновнически»; ихъ дѣятельность всегда обнаруживаетъ тенденцію вырождаться въ рутину, чуждую дѣйствительнымъ потребностямъ общественной жизни. Приэтомъ чѣмъ ниже стоитъ данное должностное лицо въ іерархической лѣстницѣ административныхъ властей, чѣмъ оно дальше поэтому отъ руководящихъ правительственныхъ сферъ, тѣмъ подчиненнѣе его положеніе и тѣмъ сильнѣе сказывается этотъ недостатокъ живого интереса къ выполняемому дѣлу. А между тѣмъ именно въ непосредственномъ дѣйствительномъ осуществленіи отдѣльныхъ задачъ управленія, выпадающемъ на долю низшихъ органовъ администраціи успѣхъ и плодотворность дѣятельности зависятъ больше всего отъ умѣнья сообразоваться съ конкретными условіями каждаго отдѣльнаго случая, съ требованіями времени, съ особенностями данной мѣстности, съ бытовыми условіями, съ имѣющимися матеріальными и личными силами. Надо знать все это, приглядываться ко всему, интересоваться. Надо чтобы условія и потребность того общества, среди котораго приходится дѣйствовать, не были чужды и безразличны дѣйствующему. Чиновникъ, конечно, не можетъ удовлетворять этимъ требованіямъ. Назначаемый органами центральной администраціи или по ея указаніямъ, случайно попадающій въ данную мѣстность, неимѣющій съ мѣстнымъ обществомъ никакихъ связей, всегда стремящійся къ іерархическому повышенію и слѣдовательно къ переходу въ центральныя учрежденія, онъ не можетъ особенно интересоваться текущими запросами мѣстной жизни. Другое дѣло—представители самаго мѣстнаго общества. Для нихъ мѣстныя условія, мѣстные интересы стоятъ во всемъ на первомъ планѣ. Всякая небрежность въ завѣдываніи мѣстнымъ управленіемъ сказывается весьма ощутительно на нихъ самихъ. Уже поэтому передача осуществленія задачъ мѣстнаго управленія представителямъ мѣстнаго общества, даетъ существенныя

выгоды. Только при этомъ условіи получится обезпеченіе того что мѣстное управленіе будетъ вестись дѣйствительно какъ живое дѣло.

Но къ этому присоединяется и другое соображеніе, едва ли еще не болѣе важное. Непосредственное осуществленіе на дѣлѣ задачъ управленія, требуя постоянного соображенія съ условіями времени и мѣста и съ наличными средствами, не допускаетъ точной и полной регулировки напередъ общими правилами.

Очень многое приходится тутъ по необходимости предоставить свободному усмотрѣнію исполнителя, долженствующаго сообразоваться съ конкретными особенностями каждаго даннаго случая. Только при этомъ условіи возможна успѣшная дѣятельность, возможно дѣйствительное достиженіе опредѣленныхъ практическихъ результатовъ. Но съ этой свободой усмотрѣнія открывается вмѣстѣ съ тѣмъ и возможность серьезныхъ злоупотребленій властью. Судебная отвѣтственность тутъ почти вовсе не примѣнима, потому что въ случаяхъ ненадлежащаго пользованія этою свободой усмотрѣнія очень трудно отличить злой умыселъ отъ неумѣлости, непониманія, излишняго рвенія по службѣ или даже просто отсутствія такта. Надзоръ административнаго начальства также не представляетъ достаточной гарантіи, потому что, исходя изъ центра, онъ по необходимости слабѣетъ къ периферіи, а чтобы хоть нѣсколько его приблизить къ мѣстнымъ органамъ приходится его осуществлять чрезъ посредство такихъ же точно чиновниковъ, занимающихъ совершенно подчиненное положеніе, поставленныхъ въ тѣ же условія и представляющихъ тѣ же недостатки, какъ и подчиняемые ихъ надзору. И въ этомъ отношеніи, представители самого мѣстнаго общества поставлены въ совершенно инныя условія. Какъ члены мѣстнаго общества, связанные съ нимъ множествомъ общихъ интересовъ, зависящихъ отъ него, во всѣхъ условіяхъ своей дѣятельности, и жизни, они неизбѣжно подчиняются контролю общественнаго мнѣнія, которое одно только можетъ дѣйствительно услѣдить за всѣми злоупотребленіями мѣстныхъ властей. Назначенный правительствомъ чиновникъ можетъ относиться безразлично къ общественному мнѣнію, его судьба и успѣхъ зависятъ не отъ общества, а отъ начальства. Представители же мѣстнаго общества неразрывно связаны съ нимъ во всѣхъ своихъ интересахъ и потому не могутъ не считаться съ судомъ общественнаго мнѣнія.

И такъ самоуправленіе обезпечиваетъ болѣе живое и внимательное отношеніе къ непосредственному осуществленію въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ задачъ государственнаго управленія и установленіе дѣйствительнаго контроля общественнаго мнѣнія надъ осу-

пеществленіемъ органами управленія по необходимости предоставляемой имъ доли дискреціонной власти. Но и то и другое будетъ, конечно, достигнуто лишь подъ тѣмъ условіемъ, если должностныя лица самоуправленія, осуществляя задачи государственнаго управленія не превратятся въ чиновниковъ, дѣйствующихъ по чужой указкѣ, а останутся представителями мѣстнаго общества, сохранять необходимую для того самостоятельность. Между тѣмъ разъ органы самоуправленія осуществляютъ тѣ же задачи государственнаго управленія, государство не можетъ относиться безучастно къ ихъ дѣятельности, не можетъ ограничиться какъ въ отношеніи къ свободнымъ союзамъ, надзоромъ лишь за тѣмъ, что бы они не нарушали чужихъ правъ. Государство должно, напротивъ, распространить свой надзоръ за органами самоуправленія и на содержаніе ихъ дѣятельности. Въ отношеніи къ органамъ самоуправленія нельзя ограничиться однимъ только отрицательнымъ требованіемъ, что бы они не вредили никому своею дѣятельностью: государство требуетъ отъ нихъ и дѣйствительнаго выполненія возложенныхъ на нихъ задачъ.

Но если такъ, какимъ образомъ это обязательное выполненіе возложенныхъ на нихъ задачъ согласить съ необходимою для органовъ самоуправленія самостоятельностью? Въ теоретическомъ разрѣшеніи этого вопроса можно замѣтить два различныхъ направленія. Одни ищутъ основанія самостоятельности органовъ самоуправления въ особенностяхъ порядка замѣщенія отдѣльныхъ должностей самоуправления; другіе—въ томъ, что органы самоуправления суть не непосредственные органы государства, а органы мѣстнаго общества, на которое государство возлагаетъ осуществленіе части своихъ задачъ. Теоріи перваго ряда въ свой чередъ представляютъ двѣ разновидности. Характерную особенность порядка замѣщенія должностей самоуправления видятъ или въ томъ, что онъ выборный, или въ томъ, что онъ безмездный, почетный. Отождествленіе самоуправления съ системой почетныхъ безмездныхъ должностей было выставлено Гнейстомъ. Отождествленіе самоуправления съ системой выборныхъ должностей есть самое распространенное, обиходное представленіе о самоуправленіи, но въ современной научной литературѣ оно уже почти вовсе не находитъ себѣ представителей.

Не трудно, въ самомъ дѣлѣ, показать, что для установленія самоуправления недостаточно одного только выборнаго порядка замѣщенія должностей. Лицо, призванное къ непосредственному осуществленію задачъ управленія можетъ проявить свое знаніе мѣстныхъ условій, свою отзывчивость къ мѣстнымъ потребностямъ,

свою солидарность съ мѣстными интересами только, если пользуется самостоятельностью въ выборѣ способовъ осуществленія возложенной на него задачи. Если же оно будетъ поставлено въ положеніе лишь пассивнаго исполнителя чужихъ распоряженій, оно не будетъ въ состояніи, не смотря на свой выборный характеръ, явиться въ своей дѣятельности представителемъ мѣстнаго общества, проводникомъ его интересовъ и стремленій. Убѣдительнымъ доказательствомъ этому могутъ служить хотя бы наши выборныя должности мѣстнаго управленія, установленныя екатерининскимъ учрежденіемъ о губерніяхъ. Земскій исправникъ, хотя и избирался дворянствомъ, былъ, однако, поставленъ въ прямое подчиненіе губернатору и потому въ своей дѣятельности ничѣмъ не отличался отъ назначаемыхъ правительствомъ чиновниковъ. Напротивъ, англійскіе мировые судьи, хотя и назначаются королевой, являются безспорно органами самоуправленія.

Эта невозможность однимъ только выборнымъ порядкомъ замѣщенія мѣстныхъ должностей обезпечить имъ необходимую для самоуправленія самостоятельность и побудила Гнейста искать другаго основанія, самостоятельности органовъ самоуправленія. Онъ обращаетъ вниманіе на экономическое положеніе должностныхъ лицъ. Зависимое положеніе чиновника обуславливается, по его мнѣнію, главнымъ образомъ тѣмъ, что служба является для него источникомъ средствъ существованія, даетъ ему экономическое обезпеченіе. Чиновникъ относится къ исполненію возложенныхъ на него функций управленія не какъ къ осуществленію своихъ интересовъ, а какъ къ профессіи, выполняемой въ чужомъ интересѣ ради полученія опредѣленныхъ матеріальныхъ выгодъ. Поэтому онъ дѣйствуетъ не такъ, какъ того требуютъ его убѣжденія и интересы, а такъ, какъ отъ него требуетъ того начальство. Какъ всякій наемникъ, онъ отдаетъ свое умѣнье и знаніе служенію чуждымъ ему самому интересамъ. Его личный интересъ въ служебной дѣятельности составляетъ не то, что даетъ его служба обществу, а то, какія выгоды получаетъ онъ самъ какъ вознагражденіе за свою службу. При этихъ условіяхъ дѣятельность его неизбежно пріобрѣтаетъ характеръ пассивнаго исполненія чужихъ указаній. Для того, чтобы осуществленіе задачъ управленія могло получить характеръ самостоятельной дѣятельности, опредѣляемой тѣми общественными интересами, представителемъ которыхъ является самъ дѣятель, надо, чтобы дѣятельность его представляла для него значеніе только по своимъ результатамъ для общества, а не по связанному съ нею вознагражденію; другими словами, надо, чтобы осуществленіе задачъ управленія, выполня-

лось безмездно, какъ почетная обязанность, а не какъ профессія, дающая средства существованія. Поэтому Гнейстъ считаетъ необходимымъ условіемъ самоуправленія безмездныя почетныя должности. Лицо, выполняющее функціи управленія какъ обязанность, безъ вознагражденія, остается экономически совершенно независимымъ отъ правительства и потому самостоятельнымъ въ своей дѣятельности. Выполнять безмездную должность могутъ, конечно, только лица вполне обеспеченныя, а такъ какъ должности самоуправленія заключаются въ исполненіи задачъ государственнаго управленія, то и замѣщеніе этихъ должностей должно совершаться по назначенію правительства.

Едва ли однако, можно безусловно согласиться съ этими доводами Гнейста. Онъ придаетъ, очевидно, слишкомъ исключительное значеніе экономической зависимости, матеріальнымъ выгодамъ, связаннымъ съ вознаграждаемой службой. Выполненіе государственной должности можетъ представить лицу, ее занимающему, личную выгоду не въ одномъ только вознагражденіи, связанномъ съ должностью. Пользованіе полномочіями власти само по себѣ можетъ представить весьма существенныя личныя выгоды, независимо отъ вознагражденія. Землевладѣлецъ, надѣляемый въ отношеніи къ окрестному населенію правами полицейской власти ставится, конечно, въ особо выгодное положеніе, получаетъ возможность пользоваться предоставленными ему полномочіями власти въ своихъ личныхъ интересахъ. Поэтому, и не получая вознагражденія, онъ можетъ не меньше оплачиваемаго чиновника быть заинтересованъ въ удержаніи за собою данной должности, дающей ему существенныя выгоды. А разъ назначеніе на должность зависитъ отъ правительства, это стремленіе удержать за собою должность приведетъ неизбежно къ полной зависимости отъ правительства. Но даже если и предположить, что личные интересы не получаютъ такого преобладанія, система безмездныхъ должностей необходимо приводитъ къ тому, что вся власть мѣстнаго управленія сосредоточивается исключительно въ рукахъ одного только владѣльческаго класса, представители котораго одни только въ силахъ нести обязанности безмездной должности. А въ силу этого, осуществленіе въ мѣстности задачъ государственнаго управленія при системѣ безмездныхъ должностей, естественно будетъ опредѣляться интересами одного владѣльческаго класса. Общие государственныя интересы окажутся, такимъ образомъ, подчиненными интересамъ отдѣльнаго общественнаго класса. Наконецъ, установленіе системы безмездныхъ должностей возможно лишь тамъ, гдѣ имѣется подходящий для этого мѣстный владѣльческій классъ, а потребность въ самоуправленіи совершенно общая, и

сказывается независимо отъ того или другого распредѣленія земельной собственности.

Такимъ образомъ, нельзя признать общимъ основаніемъ самостоятельности органовъ самоуправления особый порядокъ замѣщенія отдѣльныхъ должностей. Господствующее теперь въ нѣмецкой литературѣ направленіе, слѣдуя пути, указанному Л. Штейномъ, видитъ основаніе самостоятельности органовъ самоуправления въ томъ, что они являются не непосредственными органами государства, а органами мѣстнаго общества на которое государство возлагаетъ осуществленіе опредѣленныхъ задачъ государственнаго управленія. Правительственныя учрежденія, являющіяся органами государства, поэтому самому вполне подчинены ему. Органъ не можетъ имѣть своихъ особыхъ интересовъ или своей особой воли отъ цѣлаго. Органъ для того только и существуетъ, чтобы выражать волю цѣлаго, чтобы дѣйствовать отъ его имени, въ его интересахъ. Поэтому между государствомъ и его органами немыслимы юридическія отношенія, между ними невозможно соотношеніе взаимныхъ правъ и обязанностей. Правительственныя учрежденія призваны служить лишь выразителями и исполнителями воли самого государства, осуществляютъ только права самого государства, выполняютъ только его обязанности. Въ ихъ дѣятельности непосредственно проявляется дѣятельность государства.

Другое дѣло — самоуправляющіяся мѣстныя общенія. Хотя они входятъ въ составъ государства, и подчинены ему, тѣмъ не менѣе они являются особыми субъектами правъ, особыми юридическими лицами, вступающими съ государствомъ въ юридическія отношенія, имѣющими въ отношеніи къ нему права и обязанности. Мѣстныя общенія, какъ и отдѣльные подданные государства, хотя и подчинены государству, но не поглощаются имъ, не теряютъ своей особенности, не служатъ только органами государства. Самостоятельность мѣстныхъ общеній выражается уже въ томъ, что они могутъ, какъ и отдѣльные подданные, имѣть свои особые гражданскія права: быть собственниками, вступать въ различнаго рода обязательственныя отношенія. Эта имущественная правоспособность мѣстныхъ общеній придаетъ имъ самостоятельность въ отношеніи къ государству, но не устанавливаетъ еще самоуправления. Еслибы община или область только распоряжались самостоятельно принадлежащимъ имъ имуществомъ, они также вовсе не были бы субъектами самоуправления, какъ и отдѣльный подданный, распоряжающійся своею собственностью. Субъектами самоуправления мѣстныя общенія являются лишь на столько, на сколько государство возлагаетъ на нихъ осуществленіе своихъ функций, функций госу-

дарственного управленія. Получаемое такимъ образомъ мѣстными общеніями право самоуправленія какъ и всякое публичное право есть вмѣстѣ съ тѣмъ и обязанность. Мѣстное общеніе обязано выполнить возложенныя на него государствомъ функціи управленія. Но это не превращаетъ мѣстное общеніе въ простой органъ государства, вполнѣ подчиненный его волѣ и интересамъ. Мѣстные общенія, въ отличіе отъ правительственныхъ учреждений, существуютъ не исключительно для осуществленія функцій государственнаго управленія. Они имѣютъ свои особые интересы, противоположаемые общимъ интересамъ государства. Между интересами государства и мѣстнаго общенія возможны столкновенія, приводящія къ необходимости ихъ разграниченія юридическими нормами, и потому взаимныя отношенія государства и мѣстныхъ общеній получаютъ характеръ юридическихъ отношеній.

Мѣстныя общенія осуществляютъ, однако, функціи власти, не по собственному самостоятельному праву, а лишь по уполномочію государства. Самостоятельное право властвованія имѣютъ только государства. Самоуправляющіяся мѣстныя общенія осуществляютъ права власти по порученію государства, какъ его права, и потому подлежатъ въ этой своей дѣятельности надзору государства не только въ отношеніи къ внѣшней ея законности, въ отношеніи къ соблюденію установленныхъ закономъ границъ, но и въ отношеніи къ ея содержанію. Государство слѣдитъ не только за тѣмъ, чтобы органы самоуправления не нарушали чужихъ правъ, не выходили изъ предѣловъ предоставленной имъ компетенціи, но и за тѣмъ, чтобы они дѣйствительно выполняли возложенныя на нихъ функціи государственнаго управленія, чтобы они пользовались данными имъ полномочіями власти, согласно указанной государствомъ цѣли. Этимъ положеніе самоуправляющихся общеній отличается отъ положенія несuverенныхъ государствъ въ составѣ союзнаго государства. Такъ какъ несuverенныя государства властвуютъ все-таки по собственному, самостоятельному праву, то въ предѣлахъ предоставленной имъ компетенціи они дѣйствуютъ вполнѣ самостоятельно: сами опредѣляютъ цѣли своей дѣятельности, сами расширяютъ и суживаютъ въ этихъ предѣлахъ кругъ своей дѣятельности. Союзной власти принадлежитъ надзоръ только за нарушеніемъ ими предѣловъ своей компетенціи.

Въ связи съ этимъ стоитъ еще другое характерное различіе самоуправляющихся мѣстныхъ общеній и несuverенныхъ государствъ, входящихъ въ составъ союзнаго государства. Именно потому, что союзной власти нѣтъ дѣла до содержанія дѣятельности несuverенныхъ государствъ, она и не пользуется правомъ вліянія на лич-

ный составъ ихъ государственныхъ учреждений. Напротивъ, въ отношеніи личнаго состава органовъ самоуправленія государству всегда предоставляется нѣкоторая доля вліянія: или въ формѣ назначенія или утвержденія должностныхъ лицъ самоуправленія, или въ формѣ включенія въ составъ органовъ самоуправленія членовъ отъ правительства, или въ формѣ права распускать до истечения срока полномочій мѣстные выборныя собранія, назначая новые выборы. Влія такъ или иначе на личный составъ органовъ самоуправленія, государство тѣмъ самымъ получаетъ возможность вліять и на содержаніе, на опредѣленное направленіе ихъ дѣятельности.

Органы самоуправленія подчинены въ границахъ и въ содержаніи своей дѣятельности надзору правительства, но не прямымъ его распоряженіямъ. Постановленія органовъ самоуправленія могутъ быть отмѣняемы и измѣняемы, но постановленія эти они во всякомъ случаѣ дѣлаютъ сами, самостоятельно, не получая прямыхъ указаній отъ правительственныхъ органовъ. Въ этомъ отношеніи условія дѣятельности органовъ самоуправленія схожи съ условіями дѣятельности судебныхъ установленій. И тамъ, хотя существуютъ нѣсколько инстанцій, другъ друга контролирующіхъ, но каждая инстанція рѣшаетъ дѣла совершенно самостоятельно, не подчиняясь прямымъ указаніямъ другой. Но въ судебной дѣятельности эта самостоятельность обусловлена тѣмъ, что судъ руководится исключительно началами права, а не соображеніями цѣлесообразности, оставляющими всегда нѣкоторый просторъ свободному усмотрѣнію. Самостоятельность же органовъ самоуправленія основана на томъ, что неустранимое въ дѣлахъ управленія свободное усмотрѣніе опредѣляется въ ихъ дѣятельности интересами того мѣстнаго общества, представителями котораго они призваны служить.

ГЛАВА II.

ЗЕМСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ.

§ 41. Земское положеніе.

Субъектомъ самоуправленія служатъ мѣстныя общенія, но и сами они бываютъ довольно разнообразны. Въ сколько-нибудь обширномъ государствѣ всегда образуется нѣсколько другъ друга

охватывающихъ мѣстныхъ общеній, надѣленныхъ самоуправленіемъ. Всѣ они являются вмѣстѣ съ тѣмъ и единицами общаго административнаго дѣленія, но не наоборотъ. Самоуправленіе не составляетъ непремѣнной принадлежности каждой единицы общаго административнаго дѣленія. По соображеніямъ практическаго удобства иногда устанавливаются такія дѣленія государственной территоріи, которыя вовсе не имѣютъ въ своемъ основаніи какой-либо общности и обособленности мѣстныхъ интересовъ и потому не надѣляются самоуправленіемъ. Такъ, напримѣръ, въ Пруссіи не образуютъ самоуправляющихся мѣстныхъ единицъ (Kommunalverbände) амтсбецирки и регирунгсбецирки. Такъ у насъ не имѣютъ вовсе органовъ самоуправленія станы.

Самоуправляющихся мѣстныхъ общеній обыкновенно бываетъ два, иногда три. Тамъ, гдѣ низшей единицей общаго административнаго дѣленія служитъ община, она же является наиболѣе мелкой единицей самоуправления. Затѣмъ, обыкновенно и самыя крупныя единицы общаго административнаго дѣленія, провинціи, области, надѣлены также самоуправленіемъ. Основаніемъ общиннаго самоуправления служитъ приуроченіе осуществленія задачъ государственнаго управленія къ потребностямъ и условіямъ каждаго отдѣльнаго селенія. Основаніемъ провинціального самоуправления служитъ необходимость сообразоваться съ существующими въ каждомъ государствѣ въ той или другой степени различіями климатическихъ, бытовыхъ, историческихъ, этнографическихъ условій. Если провинціи имѣютъ значительное протяженіе, между провинціей и общиной иногда устанавливается еще средняя, посредствующая единица самоуправления. Тамъ, гдѣ вся государственная территорія раздѣлена на общины, это среднее дѣленіе занимаетъ второстепенное, подчиненное положеніе. Главными органами самоуправления являются тамъ общинныя и провинціальныя учрежденія. Въ тѣхъ же государствахъ, гдѣ не всѣ части территоріи входятъ въ составъ общинъ, гдѣ община не имѣетъ поэтому значенія общаго территоріальнаго дѣленія, тамъ значеніе основнаго органа самоуправления получаетъ именно это среднее дѣленіе. Такъ, напримѣръ, въ Пруссіи основной единицей самоуправления является крейсъ, представляющій собою подраздѣленіе провинціи.

У насъ всесословныя общины имѣются только въ западныхъ окраинахъ въ Финляндіи, въ прибалтійскихъ и въ привислянскихъ губерніяхъ. Въ остальныхъ частяхъ Россіи существуютъ лишь сословныя крестьянскія общины, да населеніе городовъ образуетъ изъ себя одно самоуправляющееся общество. Поэтому и у насъ основной единицей самоуправления оказалось среднее администра-

тивное дѣленіе — уѣздъ. Самоуправленіе губерній, уже въ самой своей организаціи, опирается на уѣздное.

Органы уѣзднаго и губернскаго самоуправления составляютъ одну цѣльную организацію земскаго самоуправления. Городское самоуправленіе постановлено у насъ отдѣльно отъ земскаго. Наконецъ, совершенно особенное устройство получило у насъ самоуправленіе въ западныхъ окраинахъ. Поэтому изложеніе постановки самоуправления по русскому законодательству естественно распадается на три отдѣла: земское самоуправленіе, городское самоуправленіе и самоуправленіе окраинъ.

Мы начнемъ съ изложенія земскаго самоуправления, такъ какъ оно имѣетъ наиболѣе общее и важное значеніе. Въ земскомъ самоуправленіи участвуетъ не только населеніе уѣзда, но и населеніе городовъ. Земское самоуправленіе организовано раньше городского общественнаго самоуправления и во многомъ послужило ему образцомъ.

Земскія учрежденія введены у насъ въ 1864 году. Съ тѣхъ поръ устройство ихъ подверглось довольно существенной реформѣ и современная организація земства опредѣляется Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года, іюня 12. Но какъ ни существенны измѣненія, внесенныя новымъ Положеніемъ, они имѣютъ все-таки характеръ лишь частныхъ поправокъ къ тому, что было создано положеніемъ 1864 года. Въ 1864 году создавалось вновь несуществовавшее до того мѣстное самоуправленіе. Въ 1890 г. созданное прежде подверглось передѣлкѣ, главнымъ образомъ по соображеніямъ политическимъ. Положеніе 1864 г. все таки остается основой нашего земскаго самоуправления, и современная организація земскихъ учрежденій можетъ быть надлежащимъ образомъ понята только при сравненіи дѣйствующаго земскаго положенія съ первоначальнымъ.

Во время выработки положенія 1864 г. у насъ еще безраздѣльно господствовала общественная теорія самоуправления. Думали, что, устанавливая самоуправленіе, предоставляютъ уѣздному и губернскому обществамъ завѣдываніе своими собственными интересами, и что всѣ эти интересы имѣютъ исключительно хозяйственный характеръ. Въ самоуправленіи не видѣли поэтому особую организацію государственнаго управленія, а только отказъ государства отъ завѣдыванія чужими для него хозяйственными дѣлами уѣзда и губерній. Такое воззрѣніе раздѣлялось тогда всѣми, какъ безспорное, и въ правительственныхъ сферахъ, и въ литературѣ. Характернымъ его выразителемъ явился Васильчиковъ въ своей книгѣ Самоуправленіе 1862 г. Но еще и Градовскій первоначально дер-

жался того же пониманія самоуправленія, какъ это можно видѣть изъ введенія къ его «Уѣзду московскаго государства».

Господство такого воззрѣнія на самоуправленіе отразилось весьма опредѣленно на постановкѣ, какую Положеніе 1864 г. дало земскимъ учрежденіямъ. Такъ какъ въ нихъ видѣли не государственныя, а лишь общественныя учрежденія, то и не признавалось возможнымъ надѣлять ихъ функціями власти. Поэтому наши земскія учрежденія оказались прежде всего совершенно лишенными полицейской власти. Затѣмъ имъ не было предоставлено и вообще самостоятельной исполнительной власти. Въ случаяхъ необходимости принудительнаго осуществленія своихъ распоряженій земство не можетъ само это выполнить, а должно, какъ и частныя лица, обращаться къ содѣйствію правительственныхъ органовъ. Первоначально земскія учрежденія не были надѣлены и правомъ издавать указы или т. н. обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія.

Признаніе земскихъ учрежденій чисто общественными, лишенными вовсе государственнаго характера, отразилось и на опредѣленіи ихъ отношенія къ правительственнымъ учрежденіямъ, и къ частнымъ лицамъ. Разъ земскія учрежденія не считались призванными къ осуществленію функцій государственнаго управленія, не могло быть и надобности соединять ихъ въ одно органическое цѣлое съ правительственными учрежденіями. Земскія учрежденія были образованы на-ряду съ правительственными, не будучи съ ними внутреннимъ образомъ связаны въ одну общую систему мѣстнаго управленія. Все мѣстное управленіе оказалось поэтому проникнутымъ дуализмомъ, основаннымъ на противоположеніи правительственнаго и земскаго начала.

Отношенія земства къ частнымъ лицамъ регулировались тѣми же общими началами, какъ отношенія частныхъ лицъ между собой. Положеніе 1864 г. считаетъ вполне достаточнымъ для охраны правъ частныхъ лицъ противъ возможныхъ незаконныхъ распоряженій земства предоставленіе права гражданскаго иска на общемъ основаніи. При этомъ вовсе не допускалась возможность нарушенія земскими распоряженіями публичныхъ правъ, не подлежащихъ вѣдѣнію гражданскихъ судовъ.

Когда земскія учрежденія были введены, на практикѣ очень скоро обнаружилась невозможность такого рѣзкаго обособленія земскаго и государственнаго управленія. Земство, надѣленное широкимъ правомъ самообложенія, уже по одному этому не могло быть поставлено въ своей дѣятельности въ тѣ же условія, какъ какое-нибудь частное общество. Налагая на мѣстное населеніе

обязательные сборы, земскія учрежденія уже этимъ осуществляли функціи государственной власти. Къ тому же для плодотворнаго осуществленія земствомъ возложенныхъ на него задачъ управленія оказалось необходимымъ надѣлать его и правомъ издавать обязательные для мѣстныхъ жителей указы. Такимъ образомъ не могло не явиться сознаніе, что земскія учрежденія выполняютъ въ дѣйствительности функціи государственной власти. Вмѣстѣ съ тѣмъ и съ запада стала мало-по-малу проникать и въ нашу литературу государственная теорія самоуправленія. Первымъ ея выразителемъ явился у насъ В. П. Безобразовъ ¹⁾.

И составители дѣйствующаго Положенія положили въ основу своей работы пониманіе земскихъ учрежденій какъ органовъ государственнаго управленія, но сдѣлали изъ него довольно своеобразные и неожиданные выводы. Казалось бы, признаніе органовъ самоуправления органами государственнаго управленія должно бы было привести къ надѣленію земствъ большими полномочіями власти, съ сохраненіемъ занимае- все-таки необходимой для всякаго самоуправления самостоятельности. Составители Положенія 1890 г. поступили какъ разъ наоборотъ. Полномочія власти, предоставленныя земству, остались въ общемъ тѣ же, что и прежде. Земство и теперь лишено собственной исполнительной власти, и теперь для принудительнаго осуществленія своихъ распоряженій должно обращаться къ содѣйствию правительственныхъ учрежденій. Главныя измѣненія внесенныя новымъ Положеніемъ, заключаются въ ссложной организаціи земскихъ выборовъ и въ ограниченіи прежней самостоятельности земства, ограниченіи, доходящемъ до прямого подчиненія исполнительныхъ органовъ земства правительственной власти.

Какъ мы уже говорили, Положеніе 1890 г. внесло хотя и очень существенныя измѣненія въ организацію земскаго самоуправления, но все они имѣютъ значеніе лишь частныхъ поправокъ. Въ общемъ строй земскихъ учрежденій остался тотъ же самый, что и по Положенію 1864 г. Земскія учрежденія и теперь раздѣляются на уѣздныя и губернскія. И въ уѣздѣ, и въ губерніи имѣется распорядительный органъ—земское собраніе и исполнительный органъ—земская управа. Уѣздное земское собраніе составляется изъ уѣздныхъ гласныхъ, избираемыхъ непосредственно земскими избирателями; губернское земское собраніе— изъ губернскихъ гласныхъ, избираемыхъ уѣздными земскими собраніями. Предсѣдательствуютъ въ земскихъ собраніяхъ предводители дворянства. Предсѣдатели и

¹⁾ Русскій Вѣстникъ, за 1874 г. статья эта потомъ перепечатана въ сборникъ: „Управленіе самоуправленіе и судебная власть“. 1882 г.

члены земскихъ управъ избираются соотвѣтственно земскими собраниями: уѣздная управа—уѣзднымъ собраніемъ, губернская—губернскимъ. Но къ этимъ собственно земскимъ учрежденіямъ Положеніе 1890 г. присоединило спеціальныи мѣстный органъ надзора за земскимъ самоуправленіемъ—губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе.

§ 42. Основы земскаго представительства.

Самымъ важнымъ и основнымъ вопросомъ въ организаціи самоуправления представляется опредѣленіе формъ участія въ немъ мѣстнаго общества. При выработкѣ Положенія 1864 г. разрѣшеніе этого вопроса представляло тѣмъ большія трудности, что наше старое законодательство допускало участіе въ земскомъ управленіи только отдѣльныхъ сословій, и преимущественно дворянства. Общей, объединяющей организаціи мѣстное населеніе не имѣло. Приходилось, слѣдовательно, выработывать нѣчто совершенно новое, причемъ, однако, нельзя было не считаться съ исторически установившимся дробленіемъ мѣстнаго общества по сословіямъ.

Пространство и количество самихъ территориальныхъ единицъ земскаго управленія—губерніи и уѣзда, дѣлали необходимымъ установить для завѣдыванія мѣстнымъ управленіемъ мѣстное представительство. Всему многочисленному мѣстному населенію разселенному по обширнымъ пространствамъ губерній и уѣздовъ, невозможно бы было предоставить непосредственное завѣдываніе земскими дѣлами. Но могло явиться сомнѣніе, должно ли земское представительство получать чисто избирательную форму, или, напротивъ, наряду съ лицами, почтенными избраніемъ, представителями мѣстнаго общества слѣдуетъ признать, независимо отъ какого-либо избранія, всѣхъ крупныхъ собственниковъ? Въ пользу послѣдней формы представительства говорилъ прежде всего готовый примѣръ дворянскихъ собраний, гдѣ, наряду съ уполномоченными отъ мелкопомѣстныхъ дворянъ, участвуютъ по личному праву всѣ крупные землевладѣльцы. Къ этому могло присоединиться и желаніе обезпечить первенствующее руководящее значеніе въ земскомъ управленіи наиболѣе крупныхъ представителей мѣстнаго дворянства, какъ наиболѣе просвѣщеннаго класса, исторически притомъ занявшаго выдающееся положеніе въ мѣстномъ обществѣ. Однако въ правительственныхъ собственно сферахъ предположеніе это тогда не нашло себѣ сторонниковъ. На желательность введенія такого порядка указывало, между прочимъ, псковское дворян-

ское собраніе ¹⁾, и затѣмъ въ Соединенномъ присутствіи департаментовъ государственнаго совѣта защитниками такого предположенія явились приглашенные туда московскій губернскій предводитель и московскій городской голова (князь Щербатовъ). Псковское собраніе предполагало дать право личнаго голоса въ уѣздномъ собраніи лицамъ, владѣющимъ не менѣе 500 десятинъ земли; московскій предводитель—владѣльцамъ земли, оцѣненной не менѣе 45,000 рублей.

Предложенія эти, какъ сказано, тогда не нашли себѣ вовсе поддержки и въ государственномъ совѣтѣ, почему въ журналахъ Совѣта мы и не находимъ столько-нибудь обстоятельнаго ихъ опроверженія. Но нетрудно понять причины ихъ неуспѣха. Въ дворянскихъ собраніяхъ, при ограниченной сравнительно численности помѣстнаго дворянства, можно было личное право голоса обусловить сравнительно низкимъ цензомъ, не придавая такимъ образомъ дворянскому представительству олигархическаго характера. Сохранить тотъ же размѣръ ценза и для личнаго участія въ земскихъ собраніяхъ было бы, при общемъ участіи въ нихъ всѣхъ сословій неудобнымъ: это привело бы къ чрезмѣрной многочисленности собраній. Установленіе же высокаго ценза было и несправедливымъ и несогласнымъ съ общимъ складомъ русской жизни, вовсе чуждымъ олигархическихъ тенденцій. Къ тому же, примѣненіе этого порядка на практикѣ легко могло бы повести къ тому, что дворянство оказалось подавленнымъ крупными землевладѣльцами-кулаками, преобладаніе которыхъ въ земскомъ управленіи ни въ какомъ отношеніи не можетъ быть признано желательнымъ.

Итакъ, при первоначальномъ образованіи земскихъ учреждений земскому представительству рѣшено было придать исключительно выборный характеръ. Но при составленіи Положенія 1890 г. вопросъ этотъ снова былъ возбужденъ. На этотъ разъ уже само министерство внутреннихъ дѣлъ предполагало для надлежащаго огражденія въ земскомъ представительствѣ интересовъ крупной земельной собственности предоставить владѣльцамъ имѣній, свыше известнаго размѣра, право личнаго участія въ земскихъ собраніяхъ, безъ выборовъ. При опредѣленіи размѣра собственности, дающей право личнаго участія въ земскихъ собраніяхъ, предполагалось принять за основаніе пространство земли, на которое полагается по одному уѣздному гласному, или 30 земельныхъ цензовъ. Но предположенія эти встрѣтили такія существенныя возраженія, что министерство отказалось отъ него. Указывалось именно, что практически это нововведеніе привело во многихъ уѣздахъ къ вовсе нежела-

¹⁾ Матеріалы по земскому общественному устройству. 1886 г. т. I, стр. 386.

тельному преобладанію кулаковъ, скупщиковъ земель, для отдачи ихъ въ аренду, отнюдь не составляющихъ благонадежнаго элемента мѣстнаго общества. Въ окончательномъ проектѣ, внесенномъ въ государственный совѣтъ, право личнаго участія было уже замѣнено предоставленіемъ министру внутреннихъ дѣлъ права приглашать въ составъ земскихъ собраній тѣхъ изъ числа лицъ, пользующихся особымъ довѣріемъ въ своей мѣстности и имѣющихъ право голоса на земскихъ избирательныхъ собраніяхъ, участіе которыхъ признано будетъ полезнымъ. Предполагалось назначать ихъ съ ихъ согласія въ числѣ не превышающемъ одной пятой общаго числа гласныхъ. Но государственный совѣтъ отвергъ и это предположеніе, найдя что и безъ того можно достаточно обезпечить надлежащій составъ земскихъ собраній ¹⁾. Такимъ образомъ и дѣйствующее законодательство устанавливаетъ исключительно выборный составъ земскаго представительства.

При организаціи выборнаго представительства важнѣйшимъ вопросомъ является вопросъ о группировкѣ избирателей: отъ кого должны быть избираемы земскіе гласные отъ всего ли мѣстнаго населенія сообща или отъ отдѣльныхъ группъ мѣстныхъ жителей, соединенныхъ единствомъ общихъ интересовъ? При выработкѣ Положенія 1864 г. вопросъ этотъ возбудилъ разногласія. Комиссія находила, что «все населеніе уѣзда не можетъ быть соединено въ одно избирательное собраніе уже по условіямъ пространства и численности населенія. Раздѣленіе уѣзда на части могло бы всего естественнѣе и удобнѣе соответствовать дѣйствительному его дѣленію на общества; но въ нашихъ уѣздахъ значительное число имуществъ принадлежитъ лицамъ, не входящимъ въ составъ уѣздныхъ и городскихъ обществъ. Сословное дѣленіе, доселѣ признаваемое и принятое закономъ, не согласно съ характеромъ земскихъ учреждений, имѣющимъ въ принципѣ не сословные, но общіе хозяйственные интересы извѣстной мѣстности. Самый естественный и удобный исходъ изъ этого затрудненія, повидимому, составляетъ дѣленіе уѣзднаго населенія на три главные части: классъ землевладѣльцевъ частныхъ, не входящихъ въ составъ обществъ, общества городскія и общества сельскія. Съ одной стороны, въ этомъ дѣленіи удерживается земскій характеръ предполагаемаго представительства, ибо имѣетъ основаніемъ различіе имуществъ и соединенныхъ съ ними интересовъ, съ другой сохраняется отчасти и историческій характеръ сословныхъ дѣленій, ибо въ каждомъ изъ классовъ преобладаетъ одно изъ главныхъ, исто-

¹⁾ Отчетъ по госуд. совѣту за 1890 г., стр. 133.

рически сформировавшихся, сословій» ¹⁾. Однако предположенія эти вызвали и возраженія. Такъ, уже петербургское дворянское собраніе находило болѣе соответствующимъ земскому представительству установить территориальную группировку избирателей ²⁾ и въ государственномъ совѣтѣ взглядъ этотъ былъ высказанъ петербургскимъ предводителемъ и нашелъ довольно энергическую поддержку со стороны М. Корфа, Н. Бахтина, кн. Суворова, гр. Милютина и Тимовскаго. Было указано, что «избранныя отдѣльными избирательными кружками лица будутъ считать себя делегатами избравшихъ ихъ классовъ общества и будутъ дѣйствовать не какъ представители общихъ всему земству интересовъ, а какъ защитники особыхъ выгодъ каждаго отдѣльнаго класса. При этомъ не достигается то единодушіе, которое должно составлять главный характеръ всѣхъ дѣйствій земскихъ учреждений, въ завѣдываніе коихъ поступаютъ не отдѣльные, часто противоположные другъ другу сословные интересы, остающіеся попрежнему на попеченіи самихъ сословій, а земскія дѣла, представляющія собою интересы общіе для всего населенія мѣстности. Но въ пользу раздѣленія избирателей на три группы высказалось рѣшительное большинство: въ соединенныхъ департаментахъ 15 противъ 3, въ общемъ собраніи 40 противъ 4. Такой результатъ вполне понятенъ въ виду условій времени, когда выработывалось Положеніе 1864 г. Крѣпостное право было тогда только что отмѣнено. Поэтому, несмотря на всѣми признаваемую тогда желательность устраненія изъ организаціи земскаго самоуправленія сословнаго начала, нельзя было не считаться съ исторически выработавшеюся рѣзкою обособленностью отдѣльныхъ элементовъ мѣстнаго общества. Соединеніе вчерашнихъ рабовъ съ ихъ бывшими господами въ одно избирательное собраніе едва ли могло обезпечить правильные, свободные выборы. Можно было опасаться, что при совмѣстныхъ выборахъ, помѣщики, какъ болѣе вліятельные благодаря своему образованію, богатству, принадлежности къ привилегированному сословію, совершенно заслонять собою избирателей-крестьянъ.

Ко времени составленія дѣйствующаго Положенія эти опасенія, конечно, должны были въ значительной степени ослабнуть. Четверть вѣка, прошедшая со времени освобожденія крестьянъ, не могла не вліять и весьма существенно на измѣненіе условій мѣстной общественной жизни. Можно бы было поэтому ожидать, что вопросъ объ устраненіи раздѣленія земскихъ избирателей на

¹⁾ Матеріалы, I, стр. 151.

²⁾ Матеріалы, I, стр. 403.

обособленныя группы опять будутъ возбуждены. Но этому помѣшало возродившееся въ правительственныхъ сферахъ стремленіе къ усиленію сословнаго начала. Дѣйствующее Положеніе замѣнило группировку избирателей, установленную Положеніемъ 1864 г., группировку по различію имущественныхъ интересовъ, чисто сословной группировкой. Гдѣ бы и какимъ бы кто имуществомъ не владѣлъ, онъ участвуетъ теперь въ земскихъ выборахъ съ избирателями одного съ нимъ сословія. Поэтому образованы два избирательныхъ собранія: одно изъ избирателей-дворянъ, потомственныхъ и личныхъ; другое изъ лицъ, принадлежащихъ къ одному изъ городскихъ состояній. Крестьяне же также избираютъ гласныхъ отдѣльно, но не въ избирательныхъ собраніяхъ, а въ волостныхъ сходахъ.

Такая группировка избирателей по сословіямъ совершенно не находитъ себѣ основаній въ дѣйствительныхъ условіяхъ нашей общественной жизни. Нашимъ сословія въ современномъ ихъ положеніи представляютъ собою жалкіе остатки устарѣлой сословной организаціи населенія, распатанной въ самыхъ своихъ основаніяхъ реформами прошлаго царствованія, да къ тому же никогда и не бывшей самобытнымъ историческимъ продуктомъ русской жизни. Въ основѣ нашихъ законовъ о состояніяхъ лежатъ не исконныя начала русской общественности, а законодательные акты Екатерины II, старавшейся пересадить къ намъ съ запада корпоративную организацію сословій. Но искусственно перенесенная съ запада сословная организація не могла получить у насъ прочнаго развитія уже по недостатку необходимой для того обособленности и замкнутости сословій. Вопреки всѣмъ стараніямъ перекроить наши сословія на западный ладъ, они и до сихъ поръ сохраняютъ, какъ характерную особенность, крайнюю раздробленность, не представляя изъ себя ничего цѣлаго. Поэтому группировка избирателей по сословіямъ приводитъ на дѣлѣ къ соединенію во едино самыхъ разнородныхъ общественныхъ элементовъ. Уѣздные землевладѣльцы и владѣльцы городской собственности соединяются вмѣстѣ, разъ они принадлежатъ къ одному сословію. Два чиновника, владѣющіе въ городѣ бокъ о бокъ домами, если только одинъ изъ нихъ имѣетъ чинъ IX класса, и, слѣдовательно, личное дворянство, а другой только чинъ X класса должны избирать гласныхъ не вмѣстѣ, а въ составѣ различныхъ собраній. Хотя ихъ интересы въ земскомъ управленіи не могутъ, конечно, измѣняться въ зависимости отъ чинопроизводства. Словомъ, сословной группировкой избирателей реальные интересы мѣстной общественной жизни приесены въ жертву буквѣ закона, устанавливающаго

неприложимыя къ дѣйствительнымъ историческимъ основамъ нашей общественности сословныя рамки.

Каковы же были мотивы установленія этой сословной группировки? Составители Положенія 1890 г. полагали, что введеніе сословной группировки избирателей является необходимымъ послѣдствіемъ приданія земскимъ учрежденіямъ значенія органовъ государственнаго управленія. Таковъ ихъ главный доводъ въ пользу сословнаго начала, доводъ, возбуждающій весьма серьезныя сомнѣнія. Во-первыхъ, если необходимая принадлежность каждаго органа государственнаго управленія—сословность, то какимъ же образомъ наши правительственныя учрежденія, эти непосредственные и несомнѣнные органы государственной власти, лишены сословнаго характера? Во-вторыхъ, сословный строй, какъ свидѣтельствуется исторія, отнюдь не можетъ быть признанъ послѣдовательнымъ и прямымъ выраженіемъ государственнаго начала. На Западѣ, гдѣ сословія развились самобытно, а не были дѣломъ законодательнаго подражанія, они находились всегда въ извѣстномъ антагонизмѣ съ государственною властью, и развитіе государственнаго начала всегда приводило тамъ къ борьбѣ съ правами сословій. Зачѣмъ же русской государственной власти, повторяя ошибку прошлаго столѣтія, ставить на своемъ пути сословныя преграды, отъ которыхъ она избавлена, къ счастью, своеобразнымъ ходомъ русской исторіи?

Разъ такъ или иначе законъ устанавливаетъ опредѣленную группировку избирателей, необходимо опредѣлить какъ распредѣлится общее число гласныхъ между отдѣльными группами. При составленіи Положенія 1864 г. предполагалось первоначально установить въ законѣ общее начало для разсчета каждый разъ предъ производствомъ выборовъ числа гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ отдѣльныхъ группъ избирателей. Число гласныхъ отъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ и отъ сельскихъ обществъ предполагалось опредѣлить пропорціонально количеству земли, находящейся въ ихъ владѣніи ¹⁾, а число гласныхъ отъ городовъ—пропорціонально количеству населенія. Но государственный совѣтъ нашель, что при недостаткѣ и неточности имѣвшихся тогда статистическихъ данныхъ такой порядокъ могъ бы повести къ большимъ затрудненіямъ на практикѣ, да къ тому же, невозможно было и предусмотрѣть къ какимъ результатамъ приведетъ на дѣлѣ принятое основаніе разсчета числа гласныхъ. Поэтому рѣшено было прямо въ особомъ росписаніи указать, какое число гласныхъ въ каждомъ уѣздѣ дол-

¹⁾ По одному на 3,000 среднихъ душевыхъ надѣловъ.

жно быть избираемо отъ отдѣльныхъ группъ избирателей. При составленіи этой таблицы сообразовались для опредѣленія числа гласныхъ отъ уѣзднаго населенія, съ количествомъ владѣемой земли, и для опредѣленія числа гласныхъ отъ городовъ—съ количествомъ населенія, но не безусловно, а такъ, «чтобы число гласныхъ каждаго разряда не превышало совокупнаго числа гласныхъ двухъ другихъ разрядовъ» ¹⁾.

Несмотря на такое намѣренное устраненіе преобладанія гласныхъ отъ какого-либо одного разряда, на дѣлѣ оказалось весьма замѣтное преобладаніе въ составѣ уѣздныхъ земскихъ собраний дворянъ и чиновниковъ. Изъ обнародованной Центральнымъ статистическимъ комитетомъ Статистики выборовъ въ земскія учрежденія въ 1883—1886 г. видно, что изъ общаго числа уѣздныхъ гласныхъ 13,196 чел. дворянъ и чиновниковъ было 5,595 или 42⁰/₀, крестьянъ 5,073 или 38⁰/₀, городскихъ сословій 2,126 или 10⁰/₀ и духовенства 305 или 2⁰/₀. Что касается распредѣленія гласныхъ по отдѣльнымъ уѣзднымъ собраніямъ, то дворяне и чиновники составляли абсолютное большинство въ 88 уѣздныхъ собраніяхъ, что на общее число 361 уѣздное собраніе даетъ 25⁰/₀ ²⁾.

Дѣйствующее Положеніе точно также даетъ прямо готовое по уѣздамъ росписаніе числа гласныхъ отъ дворянъ, лицъ городского сословія и крестьянъ. Но при составленіи этого росписанія уже не задавались цѣлью уравнивать числа гласныхъ отъ различныхъ группъ избирателей. Напротивъ, въ рѣшительномъ большинствѣ уѣздныхъ собраний (въ 316 изъ 361) численный перевѣсъ данъ гласнымъ отъ дворянъ. Но любопытно, что при этомъ увеличено и число уѣздныхъ собраний, въ которыхъ большинство составляютъ гласные крестьяне. Въ трехлѣтіе 1883—86 гг. гласные крестьяне составляли большинство всего въ 19 уѣздныхъ собраніяхъ; теперь—въ 25. Такое усиленіе крестьянскаго элемента въ земствѣ нѣкоторыхъ уѣздовъ не входило въ намѣреніе составителей дѣйствующаго положенія, а явилось результатомъ установленнаго ими правила, что каждая группа избирателей можетъ избирать гласныхъ только изъ своей собственной среды.

§ 43. Избирательное право.

Относительно условій избирательнаго права при установленномъ раздѣленіи всѣхъ избирателей на три группы, являлся прежде

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 516—525.

²⁾ Смотри мою замѣтку Вопросы земскаго самоуправленія, Юрид. Лѣтопись, 1890, № 5, стр. 462—472.

всего вопросъ о томъ, должно ли опредѣлить эти условія одинаково для всѣхъ трехъ разрядовъ избирателей или для каждаго разряда особо? Рѣзкія особенности быта и условій самаго владѣнія землей крестьянами привели къ тому, что необходимость установленія особыхъ условій избирательнаго права для крестьянъ не вызывала вовсе сомнѣній. Уже въ заключеніяхъ дворянскихъ собраний предполагалось для крестьянскихъ выборовъ не устанавливать вовсе опредѣленнаго ценза, но за то примѣнить къ нимъ систему косвенныхъ, двухстепенныхъ выборовъ ¹⁾ и эти начала были приняты и комиссіей, и государственнымъ совѣтомъ и сохраняются въ дѣйствующемъ законѣ до сихъ поръ.

Вопросъ объ установленіи одинаковыхъ или различныхъ условій избирательнаго права для уѣздныхъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей возбудилъ, напротивъ, споръ. Въ засѣданіяхъ дворянскихъ собраний предполагалось установить для нихъ одинаковыя условія ²⁾. Комиссія, напротивъ, находила, что для городскихъ жителей въ виду «значительнаго числа городовъ бѣдныхъ населеніемъ и средствами, и гораздо большаго сравнительно съ уѣздами раздробленія недвижимой собственности въ городахъ, необходимо было понизить цензъ, сравнительно съ тѣмъ, который положенъ для уѣздовъ». Въмѣстѣ съ тѣмъ признано было необходимымъ допустить къ участию въ выборахъ и купцовъ, платящихъ гильдейскія пошлыны, хотя бы и невладѣющихъ недвижимою такъ, какъ лица эти въ значительной степени участвуютъ въ мѣстныхъ сборахъ и повинностяхъ и въ торговыхъ и промышленныхъ интересахъ мѣстности» ³⁾.

Предположенія вызвали тогда же весьма вѣскія возраженія со стороны графа М. Корфа, указывавшаго на то, что города въ большинствѣ ничѣмъ не отличаются отъ селеній и что потому нѣтъ основанія устанавливать для городскихъ жителей пониженный цензъ. Онъ предлагалъ какъ для уѣздныхъ, такъ и для городскихъ собственниковъ установить одинъ общій цензъ для личнаго участія въ выборахъ—недвижимость цѣною въ 15,000 рублей, для участія чрезъ уполномоченныхъ—въ 1,000 р. Но впрочемъ и онъ находилъ возможнымъ предоставить, независимо отъ владѣнія недвижимою купцамъ 1-й гильдіи личное право голоса, купцамъ 2-й гильдіи—

¹⁾ Матеріалы, I, стр. 382 (Нижег. по одному отъ 30 дворовъ), стр. 386—403 (Псковск. и Петерб. по одному отъ волости), стр. 392 (Курск. по одному отъ опредѣленнаго количества собственной и надѣльной земли по повышенному цензу).

²⁾ Матеріалы, I, стр. 382, 386, 392, 403.

³⁾ Матеріалы, I, стр. 156.

через уполномоченных¹⁾. Ввиду того, что города наши въ большинствѣ, дѣйствительно, не отличаются отъ селеній ни условіями быта, ни большимъ развитіемъ жителей, такое уравниеніе представительства уѣзднаго и городского населенія представлялось бы по-видимому, справедливымъ. Но ни министерство внутреннихъ дѣлъ, ни государственный совѣтъ съ этимъ не согласились. Въ Положеніи, 1864 года для городскихъ жителей былъ установленъ особый пониженный цензъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ не было уже допущено участіе въ выборахъ черезъ уполномоченныхъ мелкихъ собственниковъ, неудовлетворяющихъ условіямъ ценза. Правомъ голоса на городскихъ избирательныхъ сѣздахъ пользовались: 1) лица, имѣющія купеческія свидѣтельства, 2) владѣльцы промышленныхъ заведеній, съ годовымъ оборотомъ не менѣе 6,000 р., 3) лица, владѣющія недвижимостью въ городахъ съ населеніемъ болѣе 10,000—цѣною не ниже 3,000 р., съ населеніемъ болѣе 2,000—не ниже 1,000 р. и во всѣхъ другихъ—не ниже 500 р. Такъ какъ уѣздные землевладѣльцы получали лично право голоса только подъ условіемъ владѣнія недвижимостью, цѣною не ниже 15,000 р., то городской цензъ оказывался для мелкихъ городовъ въ 30 разъ ниже уѣзднаго. Правда, эта несоразмѣрность нѣсколько ослаблялась тѣмъ, что въ уѣздахъ допускалось и участіе въ выборахъ мелкихъ собственниковъ черезъ уполномоченныхъ, а въ городахъ не допускалось.

Конечно, и по введеніи положенія 1864 г. въ дѣйствіе это неравенство ценза для городскихъ и уѣздныхъ жителей не могло не обращать на себя вниманія тѣмъ болѣе, что съ проведеніемъ желѣзныхъ дорогъ и съ общимъ измѣненіемъ экономическихъ условій послѣ освобожденія крестьянъ цѣны на земли въ уѣздахъ значительно возросли. Поэтому не только недвижимость цѣною въ 15,000 р., но равное стодушевому надѣлу количество десятинъ (отъ 200 до 800) оказалось значительно превышающимъ цензъ установленный даже и для многолудныхъ городовъ.

Съ изданіемъ въ 1870 г. новаго городского положенія, замѣнившего въ городахъ прежнее сословное представительство общественнымъ, министерствомъ внутреннихъ дѣлъ былъ возбужденъ вопросъ о предоставленіи избранія уѣздныхъ гласныхъ отъ городовъ не особымъ избирательнымъ сѣздамъ, а самимъ городскимъ думамъ. Тогда бы въ земствѣ нашли себѣ представительство не отдѣльные городскіе собственники, а все городское общество. Такой порядокъ далъ бы возможность, съ одной стороны, не устанавливать несправедливаго различія въ размѣрѣ ценза между уѣздными и городскими собственниками, а съ другой стороны, не лишилъ бы

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 421.

представительства въ земствѣ мелкой городской собственности, несущей извѣстныя тягости по земскому управленію. Въмѣстѣ съ тѣмъ установилась бы непосредственная связь между городскимъ и земскимъ общественнымъ управленіемъ. Большинство губернаторовъ, спрошенныхъ тогда по этому вопросу, также высказалось въ пользу предполагаемаго измѣненія. Они указывали въ частности что это бы уравнило участіе въ земскомъ представительствѣ мѣщанъ и крестьянъ, между тѣмъ какъ при существующемъ порядкѣ масса городскихъ обывателей, хотя и платящихъ земскіе сборы, остается чуждой участія въ земскихъ выборахъ.

Предположенія эти не нашли себѣ, однако, осуществленія, и когда вырабатывалось новое земское положеніе, само министерство внутреннихъ дѣлъ отказалось отъ мысли предоставить избраніе гласныхъ отъ городовъ городскимъ думамъ, конечно, потому, что въ основу представительства по новому закону положено не различіе уѣздныхъ и городскихъ собственниковъ, а различіе дворянства и городского сословія. Лица же городскихъ состояній могутъ и не принадлежать къ составу городского общества, и съ другой стороны, въ составъ городского общества могутъ входить и дворяне, и крестьяне. Но необходимость уравнивать условія ценза для всѣхъ земскихъ избирателей, кромѣ крестьянъ, была признана и составителями новаго положенія. По дѣйствующему закону для обоихъ избирательныхъ собраній установленъ одинъ и тотъ же цензъ, и это уравниеніе ценза совершилось такъ, что общее значеніе придано въ нѣсколько измѣненномъ видѣ цензу, первоначально установленному для уѣздныхъ землевладѣльцевъ. Посмотримъ же, какъ выработался этотъ общій теперь цензъ.

Когда комиссія, составившая Положеніе 1864 г., пришлось опредѣлять цензъ для уѣздныхъ землевладѣльцевъ, она естественно остановилась на условіяхъ участія въ дворянскихъ выборахъ. Постановленія, опредѣлявшія эти условія, представлялись исторически выработавшимися, всѣмъ привычными. Къ тому же сѣздъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, по крайней мѣрѣ въ первое время по введеніи земскихъ учреждений, долженъ былъ слагаться въ большинствѣ губерній, главнымъ образомъ, изъ тѣхъ же дворянъ. До освобожденія крестьянъ для непосредственнаго участія въ дворянскихъ выборахъ требовалось владѣніе не менѣе 100 ревизскихъ душъ. Это и послужило основаніемъ для опредѣленія ценза, обуславливающаго право личнаго участія въ сѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ. Съ освобожденіемъ крестьянъ ревизскія души должно были замѣниться соотвѣтственнымъ числомъ душевыхъ надѣловъ. Такая замѣна и приводила, конечно, къ нѣкоторому,

и довольно значительному, пониженію ценза, такъ какъ надѣлъ крестьянъ землею былъ разсчитанъ такъ, чтобы, за отводомъ душевыхъ надѣловъ, у помѣщика все еще оставалось достаточное количество земли. Но составители положенія считали такое пониженіе необходимымъ потому, что съ освобожденіемъ крестьянъ землевладѣніе наше предполагалось, должно было вообще раздробиться, сдѣлаться болѣе мелкимъ. Къ тому же по мѣрѣ завершенія выкупной операціи и сокращенія дворянскаго землевладѣнія участіе дворянъ въ земскомъ управленіи было бы значительно ослаблено. А между тѣмъ дворянство представлялось тогда въ уѣздѣ единственнымъ образованнымъ классомъ и притомъ въ силу историческихъ условій уже привыкшимъ къ завѣдыванію дѣлами мѣстнаго управленія. Поэтому желательно было сохранить за нимъ нѣкоторое преобладаніе въ мѣстномъ управленіи. Вотъ почему комиссія, не довольствуясь само собою получившимся пониженіемъ ценза въ силу замѣны ревизскихъ душъ душевыми надѣлами, предполагала для дворянъ установить вдвое меньшій цензъ, нежели для уѣздныхъ землевладѣльцевъ другихъ сословій. Для дворянъ—50 душевой надѣлъ, для другихъ землевладѣльцевъ—100 душевой¹⁾. Это начало было одобрено и при рассмотрѣніи въ 1862 г. проекта положенія въ совѣтѣ министровъ, но только цензъ былъ вообще повышенъ: для дворянъ опредѣленъ въ 100 надѣловъ, для недворянъ въ 200²⁾. Однако, противъ такого различія въ условіяхъ избирательнаго права дворянъ и недворянъ высказался графъ М. Корфъ, находя, что, «допущеніе въ новомъ законѣ столь рѣзкаго, единственно на сословномъ началѣ основаннаго, различія между избирателями едвали будетъ хорошо принято и лицами недворянскаго званія, и самими дворянами, которыхъ оно поставитъ въ довольно неловкое положеніе относительно другихъ сословій, и которыми открыто заявляется желаніе отказаться, при общихъ земскихъ выборахъ, отъ исключительныхъ сословныхъ преимуществъ». Графъ Корфъ предлагалъ поэтому установить пониженный цензъ независимо отъ сословныхъ различій для владѣльцевъ такой земли, на которой существуетъ заселеніе или заведено правильное хлѣбопашество, при имѣющихся на ней хозяйственныхъ или жилыхъ постройкахъ³⁾. Государственный совѣтъ пошелъ въ этомъ направленіи еще дальше, установивъ для всѣхъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ одинъ общій цензъ въ размѣрѣ сто-душевого надѣла, найдя, что характеръ землевладѣнія не мѣняется

¹⁾ Матеріалы, I, стр. 152.

²⁾ Матеріалы, I, стр. 216.

³⁾ Матеріалы, II, стр. 414.

составляет ли оно собственность дворянина или недворянина и если принимать владѣніе землею за основаніе при опредѣленіи права участія въ земскомъ представительствѣ, то мѣра или цензъ опредѣляющій это право, долженъ быть непременно одинаковый для всѣхъ владѣльцевъ, несмотря на различіе между ними по происхожденію. На сѣздахъ землевладѣльцевъ дворяне будутъ составлять почти повсемѣстно преобладающій элементъ по своему положенію и образованію, и не нуждаются, для занятія перваго мѣста, въ преимуществѣ по цензу ¹⁾. Это начало равенства ценза для дворянъ и недворянъ удержано и въ дѣйствующемъ Положеніи, несмотря на стремленіе его составителей построить земское представительство на сословномъ началѣ.

Стодушевой надѣлъ былъ принятъ за основу опредѣленія ценза, но только какъ руководящее начало для законодателя. Въ текстѣ самого Положенія 1864 г. оно не было выражено, а вмѣсто того къ нему была приложена особая таблица, въ которой было прямо опредѣлено количество цензовой земли для различныхъ мѣстностей. Таблица эта была составлена такъ, что для упрощенія расчета цензовой земли, всѣ мѣстности были раздѣлены сначала на шесть, а позднѣе на семь ²⁾ разрядовъ: въ 200, 250, 300, 350, 475, 650 и 800 десятинъ. Положеніе 1890 г. вообще понизило этотъ цензъ, установивъ вмѣстѣ съ тѣмъ большее число разрядовъ, такъ что теперь въ различныхъ мѣстностяхъ полный цензъ составляютъ 125, 150, 175, 200, 225, 250, 275, 300, 325, 350, 400, 425, 475, 550, 700 и 800 десятинъ (ст. 16, прилож.). Такое измѣненіе вызвано, конечно, возростаніемъ цѣнъ на земли и большимъ дробленіемъ землевладѣнія.

Но право личнаго участія въ избирательныхъ собраніяхъ опредѣляется не однимъ только количествомъ десятинъ. Оно можетъ опредѣляться также и цѣною всякаго вообще недвижимаго имущества, находящагося во владѣніи лица, а именно, требуется владѣніе недвижимостью, цѣною не ниже 15,000 рублей. Этотъ второй видъ ценза былъ установленъ въ виду того, что хотя «пространство земли есть наиболѣе общая и прилагающаяся къ большинству случаевъ мѣра цѣнности земли, но есть особые случаи, гдѣ нельзя не принять въ соображеніе и другихъ условій этой цѣнности, имѣющихъ сильное вліяніе на увеличеніе доли интересовъ землевладѣльца въ общемъ хозяйствѣ уѣзда. Сюда преимущественно относится случай, когда владѣлецъ, хотя бы и небольшого участка

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 502, 503.

²⁾ Седьмой разрядъ, въ 300 десятинъ, установленъ для двухъ уѣздовъ Бессарабской губерніи, Бендерскаго и Аккерманскаго.

земли, имѣтъ на ономъ промышленное заведеніе, фабрику, заводъ мельницу и т. д.»; 15,000 рублей были при этомъ признаны за среднюю цѣнность 100 душевыхъ надѣловъ земли¹⁾. Изъ только что приведенныхъ соображеній комиссіи, составлявшей Положеніе 1864 г., видно, что первоначально предполагалось и владѣльцамъ промышленныхъ заведеній предоставить право личнаго участія въ выборахъ лишь подъ условіемъ оцѣнки этихъ заведеній не ниже 15,000 р. Но затѣмъ въ проектѣ, представленномъ въ 1862 г. на разсмотрѣніе совѣта министровъ цѣна, въ 15,000 р. требуется альтернативно съ 6,000 р. годовымъ оборотомъ, хотя въ журналахъ комиссіи нѣтъ никакихъ соображеній, объясняющихъ такое дополненіе. Тѣмъ не менѣе это дополненіе было одобрено и совѣтомъ министровъ и позднѣе государственнымъ совѣтомъ и вошло въ текстъ Положенія 1864 г. Повидимому, при выработкѣ этого положенія никто не замѣтилъ, что 6,000 годового оборота очень часто вовсе не равняются 15,000 капитальной цѣнности. Въ промышленныхъ заведеніяхъ съ малымъ основнымъ капиталомъ, напр., въ кирпичныхъ заводахъ стараго типа, годовою оборотъ легко достигаетъ 6,000 рублей, при весьма незначительной затратѣ капитала. Такимъ образомъ, этой формой ценза для владѣльцевъ промышленныхъ заведеній устанавливалось ничѣмъ не мотивированное преимущество предъ землевладѣльцами. При практическомъ примѣненіи Положенія это не могло не обратить на себя вниманія какъ несправедливость. Такъ, въ 1881 г. пермское губернское земское собраніе ходатайствовало объ отмѣнѣ этой формы ценза. Дѣйствующее же Положеніе 1890 г. исключило дѣйствительно ее, установивъ согласно первоначальному предположенію комиссіи, вырабатывавшей Положеніе 1864 г., и для промышленныхъ заведеній непрѣмное требованіе оцѣнки ихъ не ниже 15,000 р.

Разъ опредѣленъ размѣръ ценза, является другой вопросъ: даетъ ли этотъ цензъ право голоса лишь подъ условіемъ владѣнія имъ по праву собственности, или и по другому какому-либо праву? Тутъ можетъ идти рѣчь объ избирательныхъ правахъ арендаторовъ и пожизненныхъ владѣльцевъ.

Комиссія, составлявшая Положеніе 1864 г., имѣла въ виду только арендаторовъ. Исходя изъ того соображенія, что «права и интересы собственниковъ въ значительной степени переходятъ къ арендаторамъ, въ особенности при арендахъ на долгіе сроки», комиссія предполагала предоставить право личнаго участія въ выборахъ тѣмъ арендаторамъ, которые арендуютъ на срокъ не менѣе

¹⁾ Матеріалы, I, стр. 154, 155.

6 лѣтъ пространство земли не менѣе 250 душевыхъ надѣловъ ¹⁾. Предположеніе это нашло себѣ противника въ графѣ М. Корфѣ, считавшемъ неудобнымъ предоставлять у насъ избирательныя права арендаторамъ, такъ какъ «самый классъ арендаторовъ состоитъ у насъ изъ лицъ болѣею частью пришлыхъ, мало привязанныхъ къ мѣстности, живущихъ сегодня здѣсь, а завтра тамъ и потому не имѣющихъ особеннаго интереса въ мѣстныхъ дѣлахъ». Къ этому присоединялось имъ еще и то соображеніе, что платежъ налоговъ, служащій основаніемъ участія въ земскомъ представительствѣ лежитъ всегда на собственникѣ, а не на арендаторѣ ²⁾. Государственный совѣтъ точно также не нашелъ возможнымъ предоставить арендаторамъ самостоятельное избирательное право подробно обосновавъ свое мнѣніе ³⁾. «Арендаторъ не можетъ имѣть прямого участія въ земствѣ, ибо онъ есть представитель чужой собственности, въ которой заинтересованъ лишь частнымъ образомъ, безъ прямого отношенія къ общимъ мѣрамъ, какія будутъ приняты въ губерніи и уѣздѣ по разнымъ предметамъ мѣстнаго хозяйства. Какъ временный пользователь землею, онъ былъ бы всегда противъ коренныхъ улучшеній въ мѣстномъ хозяйствѣ. Пришельцы-спекуляторы, непривязанные никакими прочными интересами къ мѣстности, пускающіеся въ предпріятіе болѣею частію безъ всякаго капитала или на занятыя деньги, не представляютъ вообще достаточнаго матеріальнаго и нравственнаго обезпеченія въ томъ, чтобы допущеніе ихъ въ земскія собранія было полезно и чтобы при участіи ихъ и вліяніи, какое они могутъ пріобрѣсти на крестьянъ не послѣдовало бы положительнаго вреда. Предоставленіе избирательнаго права арендаторамъ можетъ повлечь нарушеніе равенства въ правахъ землевладѣльцевъ. Владѣющій землею въ количествѣ, превышающемъ цензъ, можетъ раздать это превышающее количество земли арендаторамъ и чрезъ то получить въ пользу личныхъ своихъ интересовъ нѣсколько лишнихъ голосовъ». Но вмѣстѣ съ тѣмъ государственный совѣтъ нашелъ, что «землевладѣльцы, отдающіе имѣнія въ аренду, болѣею частью живутъ вдали, и были бы поставлены въ затрудненіе пріискать повѣренныхъ, удовлетворяющихъ условіямъ избирательнаго права». Поэтому рѣшено было предоставить собственникамъ уполномочивать своихъ арендаторовъ на участіе за нихъ въ выборахъ, какъ объ этомъ и было постановлено въ Положеніи 1864 г. (ст. 21). Но при составленіи новаго положенія это право

¹⁾ Матеріалы, I, стр. 155, 156.

²⁾ Матеріалы, II, стр. 416.

³⁾ Матеріалы, II, стр. 502—507.

было исключено и по дѣйствующему закону арендаторъ вовсе лишенъ права участія въ земскихъ выборахъ, хотя бы только по уполномочію.

Въ Положеніи 1864 г. вовсе не были предусмотрѣны избирательныя права пожизненныхъ владѣльцевъ. На практикѣ чувствовалось неудобство такого порядка и еще въ 1880 г. полтавское земство ходатайствовало о предоставленіи избирательнаго права пожизненнымъ владѣльцамъ наравнѣ съ собственниками. Дѣйствующее Положеніе 1890 г. восполнило этотъ пробѣлъ (ст. 16, прим. 1).

Въ интересахъ болѣе широкаго участія мѣстнаго населенія въ земскомъ управленіи и обезпеченія представительства и мелкому землевладѣнію по примѣру дворянскихъ выборовъ собственникамъ, не владѣющимъ полнымъ цензомъ, предоставляется у насъ такъ сказать коллективное право голоса. Мелкіе собственники, владѣющіе не менѣе какъ $\frac{1}{10}$ полного ценза участвуютъ въ выборахъ чрезъ особыхъ уполномоченныхъ, избираемыхъ ими по такому расчету, чтобы на каждый полный цензъ, составляемый изъ недвижимости мелкихъ собственниковъ, дѣйствительно явившихся на выборы, избиралось по одному уполномоченному. По Положенію 1864 г. это право избирать уполномоченныхъ предоставлено только мелкимъ уѣзднымъ собственникамъ, и при томъ только тѣмъ, которые владѣютъ не менѣе $\frac{1}{20}$ того количества десятинъ, какое составляетъ полный цензъ. Повидимому это ограниченіе было вызвано желаніемъ нѣсколько усилить представительство собственно дворянскаго землевладѣнія. Но на дѣлѣ это уравнивалось существовавшимъ тогда весьма низкимъ цензомъ для личнаго участія въ выборахъ владѣльцевъ промышленныхъ заведеній, получившихъ это право, какъ мы видѣли, при условіи годового оборота не менѣе 6,000 р. Положеніе 1890 г. уравнивъ цензъ для городскихъ и уѣздныхъ собственниковъ и установивъ и для промышленныхъ заведеній безусловное требованіе оцѣнки ихъ не ниже 15,000 р. распространило право участія въ выборахъ чрезъ уполномоченныхъ на всѣхъ собственниковъ уѣздныхъ и городскихъ безразлично, но только подъ условіемъ владѣнія ими не $\frac{1}{20}$, а $\frac{1}{10}$ полного ценза.

Участіе въ земскихъ выборахъ крестьянъ обставлено совершенно особыми условіями. Для нихъ не установлено опредѣленнаго имущественнаго ценза, но зато къ избранію гласныхъ отъ нихъ примѣнена система косвенныхъ выборовъ, и крестьяне избираютъ собственно кандидатовъ въ гласные по одному отъ каждой волости, а гласные назначаются уже губернаторомъ изъ числа этихъ кандидатовъ. Если же въ какомъ-нибудь уѣздѣ волостей окажется не больше числа гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ крестьянъ,

губернское по земским дѣламъ присутствіе разрѣшаетъ волостнымъ сходамъ наиболѣе населенныхъ волостей избирать по два лица (ст. 56). Въ проектѣ министерства предполагалось установить, чтобы отъ каждой волости избиралось по два кандидата, съ тѣмъ чтобы губернаторъ могъ по своему усмотрѣнію увеличивать это число до трехъ и уменьшить до одного. Но государственный совѣтъ нашелъ это неудобнымъ, такъ какъ это дѣлало бы возможнымъ утвержденіе 2 или 3 лицъ изъ одной и той же волости и слѣдовательно приводило бы къ крайне неравномѣрному представительству отдѣльныхъ волостей ¹⁾).

Утвержденіе по избранію губернатора положеннаго числа гласныхъ отъ крестьянъ изъ лицъ, избранныхъ волостными сходами введено Положеніемъ 1890 г. Но система косвенныхъ выборовъ въ примѣненіи къ избранію гласныхъ отъ крестьянъ установлена уже Положеніемъ 1864 г. и притомъ тогда она была еще сложнѣе. Волостные сходы избирали тогда только выборщиковъ, въ числѣ не превышающемъ одной трети волостного схода, а выборщики уже избирали гласныхъ.

Замѣна для крестьянъ имущественнаго ценза системой косвенныхъ выборовъ при составленіи Положенія 1864 г. мотивировалась тѣмъ, что у крестьянъ «частной недвижимой собственности почти не существуетъ, различія въ имущественныхъ интересахъ членовъ сельскихъ общинъ весьма мало, вообще говоря, даже совсѣмъ нѣтъ.» Первоначально, впрочемъ, предполагалось избраніе гласныхъ отъ крестьянъ предоставить собранію, составленному изъ волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ, причемъ коммиссія полагала, что такой составъ избирательнаго собранія имѣлъ бы «мало существеннаго различія» сравнительно съ собраніемъ, составленнымъ изъ специально избранныхъ выборщиковъ ²⁾). Но государственный совѣтъ нашелъ, что «производство выборовъ чрезъ административныя лица не можетъ назваться правильнымъ. Крестьяне не считаютъ своихъ старшинъ и старостъ людьми совершенно независимыми отъ поставленнаго надъ ними начальства и едва ли будутъ смотрѣть на гласныхъ, этими людьми избранныхъ, какъ на своихъ представителей» и потому предпочелъ избраніе крестьянами особыхъ выборщиковъ ³⁾).

Наше законодательство устанавливаетъ для земскаго представительства только одинъ имущественный цензъ. Для участія въ зем-

¹⁾ Отчетъ по госуд. совѣту за 1890, стр. 147.

²⁾ Матеріалы, I, стр. 157.

³⁾ Матеріалы, II, стр. 515.

сихъ выборахъ нѣтъ ни служебнаго, ни образовательнаго ценза. Извѣстный уровень образованія или занятіе опредѣленныхъ должностей не служить основаніемъ ни для освобожденія отъ требованія имущественнаго ценза, ни для пониженія его. Этимъ законодательство о земскихъ выборахъ отступило отъ своего историческаго образца—дворянскихъ выборовъ.

Это отступленіе было принято не сразу. Коммиссія, выработавшая Положеніе 1864 г., признавала «весьма полезнымъ призвать къ участію въ земскихъ дѣлахъ лицъ, званіе и образованіе которыхъ представляетъ особенное ручательство благонадежности и нравственныхъ качествъ» и потому предполагало «понизить цензъ для землевладѣльцевъ, принадлежащихъ къ сельскому духовенству и для получившихъ образованіе въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ». Для духовенства предполагалось довольствоваться владѣніемъ недвижимостью цѣною въ 1000 р.¹⁾, для лицъ съ высшимъ образованіемъ—въ 3000 р. При обсужденіи проекта въ совѣтѣ министровъ, это постановленіе было исключено²⁾, а въ окончательной редакціи проекта, представленной въ государственный совѣтъ образовательный цензъ замѣнили служебнымъ и при томъ ему приданно было вполнѣ самостоятельное значеніе; дворяне, занимавшіе въ уѣздѣ въ теченіе трехъ лѣтъ должности мирового посредника или мирового судьи получали право личнаго участія въ выборахъ независимо отъ какого-либо имущественнаго ценза³⁾. Эта мысль нашла себѣ дальнѣйшее развитіе въ отзывѣ графа М. Корфа, онъ предлагалъ «учредить особый разрядъ т. н. *saracités*, которымъ предоставить право личнаго участія въ выборахъ по цензу пониженному, напр. даже до $\frac{1}{10}$ полного ценза; сюда могли бы быть причислены лица, занимающія или занимавшія должности мировыхъ судей, посредниковъ, членовъ земскихъ учреждений, предводителей, депутатовъ дворянства, городскихъ головъ и т. д., сюда же можетъ быть, не было-бы препятствія включить и всѣхъ окончившихъ курсъ въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ⁴⁾». Но всѣ эти предположенія были рѣшительно отвергнуты государственнымъ совѣтомъ на томъ основаніи, что «земскія учрежденія суть земско-хозяйственныя; они не могутъ имѣть никакого другого значенія и учреждаются единственно для завѣдыванія дѣлами мѣстнаго хозяйства. Поэтому участіе въ сихъ учрежденіяхъ должны имѣть

¹⁾ Матеріалы, I, стр. 155, 181, 194.

²⁾ Матеріалы, I, стр. 216.

³⁾ Матеріалы, II, стр. 33. Въ объяснительной запискѣ нѣтъ къ этому мотива.

⁴⁾ Матеріалы, II, стр. 415.

только лица, заинтересованные въ земскомъ хозяйствѣ по владѣнію имуществомъ ¹⁾».

Такъ какъ при составленіи Положенія 1890 г. выдвигалось съ особенною силою государственное значеніе земскихъ учреждений, то можно было ожидать, что эти сомнѣнія въ возможности установить наряду съ имущественнымъ служебный или образовательный цензъ, основанный на признаніи исключительно хозяйственного значенія земства, упадутъ; что именно въ виду государственнаго значенія, теперь будетъ обезпечено привлеченіе къ участію въ земскомъ самоуправленіи болѣе развитыхъ элементовъ мѣстнаго общества. Но ожиданія эти не оправдались. Положеніе нисколько не ослабило исключительнаго значенія имущественнаго ценза.

Въ одномъ отношеніи оно даже усилило его, устранивъ вовсе отъ участія въ земской дѣятельности духовенство, являющееся несомнѣнно въ уѣздномъ населеніи представителемъ образованія, и притомъ чисто-русскаго. Вопросъ о допустимости участія духовенства въ земскомъ представительствѣ былъ обсужденъ при разсмотрѣніи Положенія 1864 г. въ государственномъ совѣтѣ. При этомъ было обращено главное вниманіе на особенность положенія «нашего сельскаго духовенства, живущаго среди сельскаго населенія, въ прямомъ соприкосновеніи съ его нуждами. Священнослужитель имѣетъ семью, которую онъ долженъ содержать, землю, которую онъ долженъ обрабатывать, ему близко извѣстны матеріальные интересы его прихожанъ. Въ этомъ заключается одно изъ важныхъ преимуществъ нашего сельскаго священника. Зная и чувствуя на самомъ себѣ потребности и лишенія своихъ прихожанъ, онъ чрезъ это самое и пользуется ихъ довѣріемъ и можетъ имѣть на нихъ благотворное вліяніе и способствовать сближенію духовенства съ народомъ. Поэтому всякія мѣры, которыя бы клонились къ ослабленію этой связи, къ отчужденію священниковъ отъ интересовъ ихъ паствы, могли бы ослабить вліяніе духовенства на народъ, отняли бы отъ духовенства способъ пещись о поддержаніи и утвержденіи въ народѣ началъ православія и христіанской нравственности. Такія именно послѣдствія имѣло бы устраненіе священнослужителей отъ участія въ земскомъ представительствѣ. Къ участію въ дѣлахъ земства предполагается призвать нынѣ всѣ сословія. Устраненіе однихъ только священнослужителей произвело бы самое невыгодное впечатлѣніе не только на духовенство, но и на народъ. Правительство показало бы чрезъ то, что оно смотритъ на духовенство, какъ на особую касту, кото-

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 501.

рая не должна имѣть ничего общаго съ народомъ, не должна пользоваться общими для всѣхъ гражданскими правами» ¹⁾).

При составленіи Положенія 1890 г. этимъ доводамъ были противопоставлены слѣдующія едва ли убѣдительныя соображенія ²⁾. Во-первыхъ, указывалось, что въ виду изъятія большей части церковныхъ имуществъ отъ земскаго обложенія, матеріальныя интересы церкви въ земствѣ крайне незначительны. Но и составители Положенія, 1890 г. поняли, что въ разрѣшеніи вопроса объ участіи въ земствѣ представителей церкви, едва ли возможно рѣшающее значеніе придавать незначительности связанныхъ съ этимъ матеріальныхъ интересовъ. Поэтому, во-вторыхъ, они указывали, что «вліяніе духовенства едва ли обеспечивается участіемъ его въ избирательныхъ сѣздахъ, ибо нерѣдко случается, что въ числѣ избранныхъ гласныхъ не оказывается ни одного священнослужителя» ³⁾. Поэтому, для предоставленія церкви права голоса въ мѣстныхъ дѣлахъ признано ими болѣе цѣлесообразнымъ допустить въ составъ земскихъ собраній особыхъ депутатовъ по назначенію епархіальнаго начальства. Конечно, между такимъ заключеніемъ и его предпосылкой нѣтъ прямого соответствія. Если надо было обезпечить непремѣнное нахожденіе въ числѣ гласныхъ священнослужителей, можно было не замѣняя выборовъ назначеніемъ, образовывать изъ духовенства, подобно дворянамъ и городскимъ обывателямъ, особую группу избирателей. Противъ участія духовенства въ выборахъ приведено было только то соображеніе, что «при существующемъ порядкѣ земскихъ выборовъ, нерѣдко сопровождающихся неблаговидными интригами участіе духовенства въ избирательныхъ сѣздахъ не можетъ не имѣть послѣдствіемъ нѣкотораго ущерба для его нравственнаго авторитета и для самаго достоинства духовнаго сана». Повидимому составители Положенія 1864 г. имѣли больше довѣрія къ достоинству и нравственному вліянію нашего духовенства, предполагая, что участіе ихъ въ выборахъ должно поднять достоинство выборовъ, а никакъ не уронить достоинство самого духовенства. На первый взглядъ самымъ сильнымъ доводомъ противъ участія духовенства въ земствѣ служить сомнѣнія въ согласимости его съ каноническими правилами, не допускающими вмѣшательства духовенства въ дѣла мірскаго

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 511.

²⁾ Объяснительная записка 1888 г., стр. 31, 32.

³⁾ На земскихъ выборахъ 1883 года изъ общаго числа 19,026 уѣздныхъ землевладѣльцевъ, духовныхъ лицъ было 1,586 ч. или 15%. Въ 16 уѣздахъ они составляли большинство. Уѣздныхъ гласныхъ изъ духовенства было избрано всего 305 ч. или 2% общаго ихъ числа. См. мою замѣтку о статистикѣ земскихъ выборовъ въ Юрид. Лѣтописи, 1890, т. I, стр. 463.

управленія. Но если такъ, какъ же Положеніе 1890 г. допускаетъ назначеніе духовныхъ лицъ въ составъ земскаго собранія епархіальнымъ начальствомъ? Каноническія правила во всякомъ случаѣ не дѣлають различія между участіемъ въ дѣлахъ мірскаго управленія, по выборамъ и по назначенію отъ правительства. Къ тому же ни избиратели, ни даже гласные не могутъ быть признаны мірскими правителями, а къ избранію духовныхъ лицъ въ члены земскихъ управъ не допускало и Положеніе 1864 года. Основаніемъ указанныхъ сомнѣній служить, конечно, шестое апостольское правило: епископъ, или пресвитеръ, или діаконъ да не пріемлетъ на себя мірскихъ попеченій (*οὐδὲν τι μὴ κληρικῶν φροντίδης*). Мотивъ этого запрета заключается въ несовмѣстимости съ духовнымъ саномъ стремленій къ власти и почестямъ. Занятія же напр. дѣлами общественнаго призрѣнія или народнаго образованія и вселенскими соборами, именно четвертымъ и седьмымъ, признавались вполне совмѣстимыми съ духовнымъ саномъ. А общественное призрѣніе и народное образованіе какъ разъ составляютъ и задачи земской дѣятельности.

Запрещеніе духовенству участвовать въ избирательныхъ сѣздахъ законъ распространяетъ на всѣ христіанскія исповѣданія (ст. 26, п. 2), но только на христіанскія. Такимъ образомъ, для духовенства нехристіанскаго создается привилегированное положеніе сравнительно съ христіанскимъ. Правда, евреи вовсе не допускаются къ участию въ земскомъ представительствѣ (М. Г. С. 12 іюня 1890 г., п. XII. Собр. Узак. 1890 г., ст. 597). Но и затѣмъ все-таки остаются духовенства караимское и магометанское—газаны и муллы.

Кромѣ ценза, какъ положительнаго условія избирательнаго права, законъ устанавливаетъ еще и отрицательныя условія. Не могутъ участвовать въ избирательныхъ сѣздахъ лица: 1) состоящіе подъ слѣдствіемъ или судомъ или уже подвергшіяся суду за преступленія и проступки, влекущія за собою лишеніе и ограниченіе правъ состоянія или исключеніе изъ службы, а также за преступленія, предусмотрѣнныя въ ст. 169, 177 мир. уст., когда они судебными приговорами не оправданы; 2) отрѣшенныя отъ должности—въ теченіе трехъ лѣтъ; 3) подвергшіяся несостоятельности, до опредѣленія свойства ея всѣ, а по опредѣленіи—всѣ, кромѣ несчастныхъ; 4) лишенныя духовнаго сана за пороки и исключенныя изъ сословныхъ обществъ; 5) состоящіе подъ гласнымъ надзоромъ полиціи (ст. 27), и 6) лица, несостоящіе въ рускомъ подданствѣ (ст. 26).

Эти отрицательныя условія въ общемъ одинаково опредѣляются

и въ Положеніи 1864 г. и въ дѣйствующемъ Положеніи ¹⁾. Но въ Положеніи 1864 г. эти условія имѣли совершенно общее значеніе, относясь ко всѣмъ земскимъ избирателямъ безразлично. Условія эти опредѣлялись въ немъ какъ условія участія въ избирательныхъ сѣздахъ, а тогда всѣ уѣздные гласные, въ томъ числѣ и гласные отъ крестьянъ, избирались не иначе какъ на избирательныхъ сѣздахъ. Дѣйствующее Положеніе устанавливаетъ эти отрицательныя условія какъ условія участія въ избирательныхъ собраніяхъ. Между тѣмъ теперь кандидаты въ гласные отъ крестьянъ выбираются не на избирательныхъ собраніяхъ, а на избирательныхъ волостныхъ сходахъ. Поэтому къ избранію гласныхъ отъ крестьянъ отрицательныя условія, опредѣленные ст. 27 земск. пол. не примѣнимы. Въ выборѣ гласныхъ отъ крестьянъ не могутъ поэтому участвовать только тѣ лица, которыя вообще не могутъ участвовать въ волостномъ сходѣ. Специальныхъ отрицательныхъ условій для участія въ волостномъ сходѣ законъ не устанавливаетъ и тутъ прилагаются тѣ же правила, какія установлены въ этомъ отношеніи для сельскихъ сходовъ. А согласно 2 прим. къ ст. 47. Общ. пол. крест. не могутъ участвовать въ сельскихъ сходахъ только состоящіе подъ слѣдствіемъ и судомъ по преступленіямъ и проступкамъ, влекущимъ за собою лишеніе всѣхъ особенныхъ правъ ²⁾ или же отданные по приговору судебныхъ мѣстъ подъ надзоръ обществъ. Повидимому, такое различіе въ отрицательныхъ условіяхъ для крестьянъ и для избирателей другихъ сословій явилось случайнымъ результатомъ недостаточно обдуманной редакціи статей новаго Положенія.

Мужской полъ и 25-лѣтній возрастъ составляютъ условія не избирательнаго права, а только избирательной дѣеспособности (ст. 17). И лица, недостигшія 25 лѣтъ, и женщины, если удовлетворяютъ другимъ условіямъ, не лишаются избирательнаго права, но только не могутъ осуществлять его сами, не могутъ лично участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ, а только чрезъ представителей, малолѣтніе—чрезъ опекуновъ, несовершеннолѣтніе—чрезъ попечителей, если они удовлетворяютъ сами условіямъ личнаго участія въ избирательныхъ собраніяхъ ³⁾, недостигшіе 25 лѣтъ—чрезъ уполномоченныхъ ими на то лицъ, подъ тѣмъ же условіемъ

¹⁾ Въ Положеніи 1864, ст. 17 не было указано въ числѣ отрицательныхъ условій состоянія подъ гласнымъ полицейскимъ надзоромъ.

²⁾ Конечно и лишенные всѣхъ или всѣхъ особенныхъ правъ. Но освобожденные отъ суда за такія преступленія не въ силу оправдательнаго приговора участвуютъ въ сельскихъ сходахъ.

³⁾ Положеніе 1864 г., ст. 18 это условіе распространяло и на опекуновъ.

и женщины — чрезъ уполномочиваемыхъ ими отцовъ, мужей, сыновей, зятей, внуковъ, родныхъ братьевъ или племянниковъ, безъ такого условія (ст. 18). Хотя законъ говоритъ при этомъ о женщинахъ совершенно общимъ образомъ, но въ виду того что и о совершеннолѣтнихъ говорится также безъ различія ихъ пола, надо заключить, что несовершеннолѣтнія женщины подчиняются въ отношеніи осуществленія избирательнаго права тѣмъ же правиламъ, какъ и несовершеннолѣтніе мужчины.

Кромѣ указанныхъ категорій физическихъ лицъ чрезъ представителей осуществляютъ право голоса также юридическія лица, владѣющія требуемымъ цензомъ. Представители ихъ лично могутъ и не имѣть ценза, но должны удовлетворять всѣмъ другимъ условіямъ избирательнаго права (ст. 22).

Наконецъ, можно по желанію осуществлять свое избирательное право чрезъ своего неотдѣленнаго сына (ст. 19). Законъ не говоритъ какимъ условіямъ должны удовлетворять эти сыновья. Надо думать, что всѣмъ вообще условіямъ избирательнаго права и избирательной дѣеспособности, кромѣ имущественнаго ценза.

Слѣдуетъ при этомъ замѣтить, что подобно отрицательнымъ условіямъ избирательнаго права и по тѣмъ же самымъ основаніямъ, требованіе 25-лѣтняго возраста, какъ условіе избирательной дѣеспособности не относится къ членамъ избирательныхъ волостныхъ сходовъ.

Какъ мы уже говорили, земскіе избиратели группируются по сословіямъ. Крестьяне избираютъ гласныхъ въ составъ волостныхъ сходовъ. Всѣ другіе избиратели въ составъ двухъ избирательныхъ собраній, изъ которыхъ первое, составляется изъ дворянъ, второе — изъ лицъ всѣхъ прочихъ состояній (ст. 28). Участвующіе въ выборахъ чрезъ уполномоченныхъ сообразно съ этимъ образуютъ два избирательныхъ сѣзда (ст. 31). Принадлежность къ тому или другому собранію или сѣзду опредѣляется личнымъ сословнымъ положеніемъ даннаго избирателя. Поэтому лица, участвующія въ выборахъ въ качествѣ представителей, входятъ въ составъ не того собранія или сѣзда, къ которому бы принадлежалъ при личномъ участіи представляемый, а въ составъ того собранія, къ которому они сами принадлежатъ по своему сословному положенію. Если, напр. недворянинъ назначить своимъ представителемъ дворянина, онъ будетъ участвовать въ первомъ, а не во второмъ собраніи. Только относительно представителей юридическихъ лицъ постановлено, что они всегда входятъ въ составъ втораго избирательнаго собранія, кто бы они сами ни были.

Относительно представителей юридическихъ лицъ законъ тре-

буетъ, чтобы они удовлетворяли условіямъ «требуемымъ для личнаго участія въ выборахъ» (ст. 22), а не въ избирательныхъ собраніяхъ. А такъ какъ и крестьяне участвуютъ въ выборахъ, то и они могутъ быть, согласно точному смыслу закона, назначаемы представителями юридическихъ лицъ и въ этомъ качествѣ участвовать во второмъ избирательномъ собраніи. Это, конечно, опять результатъ невнимательной редакціи новаго Положенія, приводящій къ весьма странной несообразности.

Крестьянинъ, лично владеющій недвижимостью въ 15,000 р. не можетъ участвовать въ избирательномъ собраніи именно потому, что онъ крестьянинъ.

И вмѣстѣ съ тѣмъ, любой безземельный крестьянинъ по уполномочію какого-нибудь промышленнаго товарищества получаетъ доступъ во второе избирательное собраніе.

Что касается условій избираемости, то дѣйствующее Положеніе опредѣляетъ ихъ только для гласныхъ избираемыхъ избирательными собраніями. Условія эти тѣ же что и условія участія въ избирательныхъ собраніяхъ, и притомъ каждое избирательное собраніе можетъ избирать только лицъ, принадлежащихъ къ его составу (ст. 38). Относительно кандидатовъ въ гласные, избираемыхъ волостнымъ сходомъ законъ не устанавливаетъ никакихъ условій избираемости. Слѣдовательно волостной сходъ можетъ избирать и лицъ не принадлежащихъ къ его составу, и лицъ недостигшихъ 25 лѣтъ. Это безъ сомнѣнія есть слѣдствіе небрежной редакціи новаго Земскаго Положенія. Въ Положеніи 1864 г. какъ общее правило также было установлено, что каждый избирательный сѣздъ можетъ избирать въ гласные только лицъ, участвующихъ въ данномъ сѣздѣ, но для сѣздовъ сельскаго сословія была сдѣлана особая оговорка, что они могутъ избирать и членовъ сѣзда уѣздныхъ землевладѣльцевъ и священно-служителей (ст. 35). Составители Положенія 1890 г., стремясь возможно послѣдовательнѣе провести въ организаціи земскихъ выборовъ сословное начало имѣли въ виду уничтожить это право крестьянъ выбирать въ гласные и не крестьянъ и потому исключили изъ текста новаго Положенія указаніе на это право, но при этомъ по недосмотру ст. 38, опредѣляющую условія избираемости, редактировали такъ, что она оказалась къ выборамъ гласныхъ отъ крестьянъ непримѣнимой.

Избирательныя собранія собираются въ сроки, опредѣляемые губернаторомъ по представленію уѣздной управы, подъ предсѣтельствомъ первое — уѣзднаго предводителя, второе — городского головы (ст. 28, 29). Второе избирательное собраніе можетъ быть

раздѣляемо на отдѣленія съ разрѣшенія губернатора, испрашиваемого уѣздной управой и тогда въ отдѣленіяхъ собирающихся въ главномъ городѣ уѣзда председательствуетъ одинъ изъ избирателей по назначенію губернатора. Число гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ каждаго отдѣленія, также опредѣляется губернаторомъ (ст. 30).

Списки лицъ имѣющихъ право участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ и сѣздахъ составляются уѣздною управой и публикуются за четыре мѣсяца до выборовъ (ст. 34). Въ теченіе мѣсяца заявленія о неправильностяхъ списка могутъ быть подаваемы въ уѣздную управу (ст. 35). Недовольныя распоряженіями управы могутъ ихъ обжаловать въ семидневный срокъ губернатору который передаетъ эти жалобы на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (ст. 36). Избирательные списки по сдѣланнымъ въ нихъ исправленіямъ представляются на усмотрѣніе губернатора и затѣмъ въ окончательномъ видѣ публикуются не позже какъ за мѣсяцъ до выборовъ (ст. 35, 37).

Избирательныя собранія и сѣзды продолжаются не болѣе 2 дней. Выборы на нихъ производятся закрытой подачею голосовъ, посредствомъ баллотировки шарами (ст. 41) Баллотировка шарами непременно предполагаетъ систему кандидатуръ, но законъ не даетъ никакихъ опредѣленій объ условіяхъ и порядкѣ заявленія кандидатовъ. Слѣдовательно, баллотировкѣ долженъ быть подвергаемъ каждый кѣмъ-либо заявленный кандидатъ, хотя бы однимъ только избирателемъ, или хотя бы предложившій самъ себя.

Дѣйствующее Положеніе предусматриваетъ возможность того, что выборы уѣздныхъ гласныхъ не состоятся. Если будетъ избрано менѣе $\frac{2}{3}$ положеннаго числа гласныхъ или въ день, назначенный для выборовъ, къ 3 часамъ пополудни число явившихся избирателей не превыситъ $\frac{2}{3}$ числа гласныхъ, подлежащихъ избранію, то губернаторъ дѣлаетъ распоряженіе о созваніи вновь избирательнаго собранія (ст. 50). Если же и затѣмъ окажутся избранными менѣе $\frac{2}{3}$ положеннаго числа гласныхъ, министръ внутреннихъ дѣлъ или продолжаетъ на время не долѣе 3 лѣтъ срокъ полномочій прежнихъ гласныхъ или назначаетъ на тотъ же срокъ предсѣдателя и членовъ уѣздной управы (ст. 53).

§ 44. Земскія собранія.

Избранные избирательными собраніями и волостными сходами на трехлѣтній срокъ гласные составляютъ уѣздное земское собраніе. Но въ составъ его входятъ, кромѣ уѣздныхъ гласныхъ, еще и другія лица: 1) представители вѣдомства государственныхъ иму-

ществъ и удѣльнаго (по одному отъ cadaго), назначаемыя соотвѣтственными министрами, если въ уѣздѣ имѣются казенныя или удѣльныя земли; 2) депутатъ отъ духовнаго вѣдомства, если епархіальное начальство признаетъ полезнымъ его назначить; 3) городской голова главнаго города уѣзда (ст. 57), и 4) предсѣдатель и члены уѣздной управы, хотя бы они и не состояли гласными (ст. 121).

Предсѣдательствуетъ въ уѣздномъ земскомъ собраніи уѣздный предводитель (ст. 54). Такъ было и по Положенію 1864 г. Но установленіе этого вызвало тогда большія разногласія. Мысль о предоставленіи предсѣдательства въ уѣздномъ собраніи предводителю была впервые выражена петербургскимъ дворянствомъ и была принята въ первоначальномъ проектѣ комиссіи ¹⁾. Но въ Высочайше одобренныхъ въ 1862 г. главныхъ началахъ, выработанныхъ въ совѣтѣ министровъ, предположено было назначеніе предсѣдателя изъ числа гласныхъ предоставить правительству ²⁾. Но предположеніе это было единогласно отвергнуто государственнымъ совѣтомъ, находившимъ, что это могло бы «возбудить неумѣстныя нареканія на правительство въ намѣреніи, назначеніемъ предсѣдателя въ земскія собранія, придать имъ значеніе органовъ власти. Кроме того, назначеніе предсѣдателей министромъ неудобноисполнимо и на практикѣ, такъ какъ при значительномъ числѣ уѣздныхъ собраній министръ былъ бы поставленъ часто въ затрудненіе, кого выбрать въ предсѣдатели, и могли бы быть случаи назначеній неудачныхъ. Притомъ, самое открытіе собраній послѣ производства выборовъ отсрочивалось бы каждый разъ до назначенія министромъ предсѣдателя; для отдаленныхъ уѣздовъ такая отсрочка могла бы быть слишкомъ продолжительна ³⁾. Однако, затѣмъ самое опредѣленіе порядка замѣщенія должности предсѣдателя вызвало въ совѣтѣ разногласіе. Одна половина членовъ общаго собранія (23 чл.) полагала предоставить самому собранію избраніе своего предсѣдателя, такъ какъ «предсѣдатель cadaго собранія, состоящаго изъ выборныхъ, долженъ быть избранъ самими собраніемъ» ⁴⁾. Другая же половина, мнѣніе которой и удостоилось Высочайшаго утвержденія, возвратилась къ первоначальному предположенію о предсѣдательствованіи въ собраніи уѣзднаго предводителя, такъ какъ «и для правительства, и для самого зем-

¹⁾ Матеріалы, I, стр. 161.

²⁾ Матеріалы, II, стр. 219.

³⁾ Матеріалы, II, стр. 419.

⁴⁾ Въ соединенныхъ департаментахъ это мнѣніе было принято большинствомъ 11 противъ 7.

ства весьма важно, чтобы председатели были люди вполне благонадежные, на которые можно было бы вполне положиться, а этимъ условіямъ въ уѣздахъ всего болѣе удовлетворяютъ предводители; они суть лица, удостоенныя довѣріемъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, наиболѣе заинтересованныхъ въ дѣлахъ земства, и по своимъ занятіямъ соответствѣствуютъ тѣмъ условіямъ, какія требуются отъ председателей собранія. Порученіе имъ председательствовать въ собраніяхъ, продолжающихся всего нѣсколько дней и постановляющихъ свои опредѣленія по большинству голосовъ не можетъ быть принято съ неудовольствіемъ или возбудить сословный антагонизмъ»¹⁾.

Предводитель председательствуетъ въ собраніи. Председательство предполагаетъ только руководительство обсужденіемъ и рѣшеніемъ дѣлъ, но не самое участіе въ сужденіяхъ собранія. Такъ, прусскій ландратъ, хотя и председательствуетъ въ крейстагѣ, не имѣетъ, однако, въ немъ права голоса. Наше законодательство не содержитъ по этому вопросу никакого опредѣленнаго указанія. Но на практикѣ у насъ установился такой взглядъ, что всѣ участвующіе въ собраніи, въ томъ числѣ и председатель, пользуются одинаковыми правами въ обсужденіи и рѣшеніи дѣлъ.

Губернское земское собраніе составляется изъ губернскихъ гласныхъ въ положенномъ по росписанію числѣ и, кромѣ того, изъ всѣхъ уѣздныхъ предводителей, мѣстныхъ управляющихъ государственными имуществами и удѣльнымъ управленіемъ, депутата отъ духовнаго вѣдомства, если епархіальное начальство признаетъ полезнымъ его назначить (ст. 56), а также председателя и членовъ губернской земской управы, хотя бы они и не состояли губернскими гласными (ст. 121). Председательствуетъ въ губернскомъ собраніи губернской предводитель, но только въ томъ случаѣ, если Высочайшею властью не будетъ къ тому назначено особое лицо (ст. 54). На случай Высочайшаго назначенія никакихъ условій для выбора председателя законъ не устанавливаетъ.

Губернскіе гласные избираются уѣздными собраніями изъ числа уѣздныхъ гласныхъ срокомъ на три года (ст. 14). Слѣдовательно, участвующіе въ уѣздномъ собраніи представители духовнаго и удѣльнаго вѣдомства и вѣдомства государственныхъ имуществъ, а также городской голова въ губернскіе гласные избраны быть не могутъ.

Существующій теперь порядокъ избранія губернскихъ гласныхъ уѣздными собраніями установленъ былъ и Положеніемъ 1864 г.; но при выработкѣ его вопросъ этотъ возбудилъ довольно

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 420.

значительныя разногласія. Графъ Корфъ въ своемъ отзывѣ, обращалъ вниманіе на неудобство избранія губернскихъ гласныхъ уѣздными собраніями по большинству голосовъ. Такой порядокъ долженъ былъ привести къ одностороннему представительству въ губернскихъ собраніяхъ, партіи, представители которой въ уѣздныхъ собраніяхъ составляютъ большинство. Составъ губернскихъ собраній долженъ поэтому получиться слишкомъ однороднымъ, не представляющимъ собою разнородныхъ интересовъ мѣстнаго общества.

Въ виду этого гр. Корфъ предлагалъ примѣнить къ избранію губернскихъ гласныхъ систему пропорціональнаго представительства ¹⁾. Но предложеніе его встрѣтило возраженія, указывавшія на сложность этой системы выборовъ, на то, что она нигдѣ еще практически не примѣнялась ²⁾, на рискованность дѣлать при организаціи земскихъ учрежденій такіе опыты. Это заставило гр. Корфа въ государственномъ совѣтѣ отказаться отъ системы пропорціональнаго представительства и предложить взамѣнъ того установить непосредственное избраніе и губернскихъ гласныхъ тремя группами земскихъ избирателей, чѣмъ было бы обезпечено присутствіе и въ губернскихъ собраніяхъ представителей всѣхъ элементовъ мѣстнаго общества. Иначе же губернскія собранія легко могутъ оказаться состоящими изъ однихъ дворянъ. Къ этому предложенію Корфа присоединилось всего пять членовъ ³⁾. Рѣшительное большинство высказалось противъ на томъ основаніи, «что въ губернскихъ собраніяхъ будутъ собственно сосредоточены всѣ важнѣйшія дѣла. Посему, большую часть дѣлъ, возникающихъ въ уѣздахъ, будетъ разрѣшать губернское собраніе. Въ виду этого различія въ значеніи собраній уѣздныхъ и губернскихъ, едва ли можно то и другое составлять изъ гласныхъ, избираемыхъ путемъ прямого выбора одними и тѣми же избирателями. Выборъ губернскихъ гласныхъ потребуетъ гораздо большей разборчивости, которая достигается только при томъ условіи, чтобы кругъ избирателей былъ не очень многочисленъ и чтобы онъ состоялъ изъ людей, по возможности образованныхъ и пользующихся въ обществѣ нѣкоторымъ довѣріемъ и вѣсомъ. Съ другой стороны, большинство находило, что губернскіе гласные, будучи избраны членами уѣзднаго собранія, которые въ свою очередь, назначаются избирателями отъ различныхъ частей населенія, будутъ точно такъ же представи-

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 432.

²⁾ Эти указанія были не совсѣмъ правильны: пропорціональное представительство примѣняется въ Даніи уже съ пятидесятихъ годовъ. Но этого не зналъ и самъ Корфъ; онъ ссылался только на книгу Дж. Ст. Милля.

³⁾ Приянишиковъ, Бахтинъ, кн. Суворовъ, Тимовскій, гр. Милютинъ.

телями населенія, какъ еслибы они были выбраны непосредственно съѣздами уѣздныхъ избирателей». Это послѣднее соображеніе не оправдалось на дѣлѣ. Напротивъ, оказались вполне справедливыми опасенія гр. Корфа. Преобладаніе дворянъ и чиновниковъ въ губернскихъ собраніяхъ оказалось совершенно подавляющимъ. Общее число губернскихъ гласныхъ за 1885—86 гг. было 2,284; изъ нихъ дворянъ и чиновниковъ—1,862, что составляетъ 81%. Если же обратиться къ распредѣленію ихъ по отдѣльнымъ губернскимъ собраніямъ, то окажется, что изъ 34 губернскихъ собраній дворяне и чиновники не составляли большинства только въ трехъ: въ вятскомъ, олонецкомъ, пермскомъ. Съ установленіемъ дѣйствующимъ Положеніемъ обязательнаго численнаго преобладанія въ уѣздныхъ собраніяхъ дворянъ, эта однородность состава губернскихъ собраній должна еще усилиться. Но теперь этого намѣренно желали достигнуть и рѣшительное преобладаніе дворянъ въ губернскихъ собраніяхъ обезпечивается включеніемъ въ ихъ составъ всѣхъ предводителей губерній.

Условія дѣятельности какъ земскихъ собраній, такъ и гласныхъ опредѣляются въ общемъ одними и тѣми же правилами какъ для уѣздныхъ, такъ и для губернскихъ собраній.

Гласные при вступленіи въ исполненіе своихъ обязанностей приносятъ присягу (ст. 55). Полномочія ихъ длятся три года, но они могутъ во всякое время отказаться отъ званія гласнаго. Кромѣ того, если послѣ избранія гласный утратилъ право участвовать въ земскихъ выборахъ въ силу наступленія одного изъ отрицательныхъ условій (ст. 27), то онъ признается *ipso jure* выбывшимъ изъ состава собранія. Мѣсто такимъ образомъ выбывшихъ или отказавшихся замѣщается кандидатами (ст. 58), т.-е. лицами, избранными сверхъ положеннаго числа гласныхъ (ст. 43, 51). Хотя законъ говоритъ при этомъ совершенно общимъ образомъ о замѣнѣ выбывшихъ гласныхъ кандидатами, не различая уѣздныхъ и губернскихъ гласныхъ, но едва ли можно допустить, чтобы кандидатъ замѣнившій выбывшаго гласнаго въ уѣздномъ собраніи, замѣнилъ его *eo ipso* безъ избранія въ уѣздномъ собраніи и въ собраніи губернскомъ.

Гласные, привлеченные къ судебной отвѣтственности при тѣхъ условіяхъ при которыхъ такое привлеченіе лишаетъ права участвовать въ выборахъ, не лишаются званія гласнаго, а только временно устраняются изъ состава собранія впредь до окончанія судебного производства (ст. 58).

Присутствіе гласныхъ въ собраніи обязательно (ст. 59). Не явившагося безъ уважительныхъ причинъ гласнаго собраніе мо-

жетъ подвергнуть, но не иначе, какъ по постановленію $\frac{2}{3}$ голо-
совъ въ первый разъ—замѣчанію, во второй—штрафу не выше
75 р., въ третій—сверхъ штрафа исключенію изъ собранія на
время, не долѣе слѣдующихъ выборовъ (ст. 60, улож. наказ., ст.
1440¹). Законъ говоритъ не о лишеніи званія гласнаго, и не объ
исключеніи изъ числа гласныхъ, а только объ исключеніи изъ
собранія. Поэтому надо признать что исключенный губернскимъ
собраніемъ остается по прежнему уѣзднымъ гласнымъ, и исклю-
ченный уѣзднымъ собраніемъ остается тѣмъ не менѣе губернскимъ
гласнымъ. Таково необходимое заключеніе изъ текста ст. 1440¹
ул. о нак. но едвали текстъ этой статьи соответствуетъ дѣйстви-
тельному намѣренію законодателя. По крайней мѣрѣ очень странно,
что гласный, исключенный уѣзднымъ собраніемъ изъ своей среды,
можетъ оставаться представителемъ этого самаго уѣзднаго собранія
въ собраніи губернскомъ.

Земскія собранія бываютъ очередныя, одинъ разъ въ годъ, и
чрезвычайныя. Очередныя созываются: уѣздныя не позднѣе октября,
а губернскія—не позднѣе декабря по распоряженію управъ съ
разрѣшенія губернатора (ст. 65). Но министръ внутреннихъ дѣлъ
можетъ разрѣшить открытіе очередныхъ собраній и позже этихъ
сроковъ съ тѣмъ, чтобы: 1) промежутокъ времени между уѣздными
и губернскимъ собраніемъ былъ достаточенъ для своевременнаго
представленія губернатору уѣздныхъ смѣтъ; 2) чтобы отсрочка
губернскаго собранія не препятствовала своевременному исполне-
нію обязательныхъ для земства расходовъ и повинностей, и 3)
чтобы губернское собраніе было назначено во всякомъ случаѣ не
позже 1 февраля (ст. 66). Очередныя собранія продолжаются—гу-
бернскія—20, а уѣздныя 10 дней, но по ходатайствамъ собраній
сроки эти могутъ быть продолжены губернаторомъ (ст. 67). Чрез-
вычайныя собранія назначаются и разрѣшаются министромъ вну-
треннихъ дѣлъ и только въ особо важныхъ случаяхъ (во время
народныхъ бѣдствій и по военнымъ обстоятельствамъ)—губерна-
торомъ. Обсужденію чрезвычайныхъ собраній подлежатъ только
тѣ вопросы, для разрѣшенія которыхъ они созваны (ст. 68).

Собранія открываются и закрываются—губернскія—губернато-
ромъ, уѣздныя—ихъ предсѣдателями (ст. 69). По открытіи, собра-
ніе выбираетъ изъ своей среды секретаря (ст. 70). Для законнаго
состава засѣданій требуется присутствіе не менѣе половины числа
гласныхъ и во всякомъ случаѣ не менѣе 10 гласныхъ. Только
для выбора мировыхъ судей требуется присутствіе во всякомъ
случаѣ не менѣе 12 гласныхъ. Съ другой стороны, чрезвычайныя
собранія могутъ постановлять рѣшенія при всякомъ числѣ глас-

ныхъ (ст. 74). Въ опредѣленіи quorum законъ, слѣдовательно, обращаетъ вниманіе исключительно на число гласныхъ. Недостаточное число гласныхъ не можетъ быть восполнено наличностью другихъ членовъ собранія: представителями различныхъ вѣдомствъ, или уѣздными предводителями.

Дѣла, подлежащія обсужденію земскихъ собраній, вносятся въ нихъ: 1) по предложеніямъ губернатора; 2) по представленіямъ управы; 3) по предложеніямъ предсѣдателя и членовъ собранія, и 4) по просьбамъ или жалобамъ частныхъ лицъ. Члены собранія вносятъ свои предложенія чрезъ предсѣдателя (ст. 71). Прежде обсужденія дѣла въ собраніи оно можетъ быть передано на предварительное разсмотрѣніе особой комиссіи изъ гласныхъ (ст. 72), и для обсужденія дѣлъ могутъ быть по распоряженію предсѣдателя приглашаемы въ собраніе для объясненій и постороннія свѣдущія лица (ст. 73). Дѣла рѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ, и, въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну при открытомъ голосованіи мнѣніе предсѣдателя даетъ перевѣсъ (ст. 75). Выборы, дѣла о привлеченіи къ отвѣтственности должностныхъ лицъ и о назначеніи имъ содержанія и пособій разрѣшаются закрытой баллотировкой шарами. Всѣ другія дѣла могутъ быть по усмотрѣнію собранія голосуемы и открыто (ст. 76).

§ 45. Исполнительные органы.

Организаціей представительства опредѣляется, какіе именно элементы мѣстнаго общества и въ какой именно степени призываются къ участію въ мѣстномъ самоуправленіи. Организаціей исполнительныхъ органовъ самоуправления обусловливается степень предоставляемой самоуправленію самостоятельности. Отъ той или другой системы представительства зависитъ отношеніе органовъ самоуправления къ мѣстному обществу; отъ того или другого устройства исполнительныхъ органовъ зависитъ отношеніе ихъ къ правительственной власти.

Самое существо самоуправления, какъ мы уже говорили, въ томъ именно и заключается, что осуществленіе въ мѣстности опредѣленныхъ задачъ государственнаго управленія совершается не непосредственными органами государства, а органами мѣстнаго общества. Поэтому, тамъ гдѣ все участіе мѣстнаго общества въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго государственнаго управленія ограничивается только обсужденіемъ и рѣшеніемъ возбуждаемыхъ текущимъ управленіемъ вопросовъ, а самое исполненіе принятыхъ рѣшеній совершается правительственными учрежденіями, самоуправленія, въ собственномъ смыслѣ слова не существуетъ.

Въ такомъ случаѣ нельзя сказать, чтобы государство возлагало на мѣстное общество осуществленіе опредѣленныхъ задачъ государственнаго управленія. Правительство сохраняетъ за собой непосредственное осуществленіе всѣхъ задачъ государственнаго управленія, но только нѣкоторые изъ нихъ осуществляетъ при содѣйствіи представителей мѣстнаго общества.

Такой именно характеръ имѣетъ участіе общества въ дѣлахъ мѣстнаго управленія во Франціи, по крайней мѣрѣ въ департаментахъ и въ округахъ (arrondissement). Мѣстное представительство организовано тамъ на широкомъ, демократическомъ основаніи. Члены всѣхъ мѣстныхъ совѣтовъ, генеральныхъ, окружныхъ, муниципальных, избираются непосредственно населеніемъ всеобщей подачей голосовъ. Но тѣмъ не менѣе всѣ эти совѣты не имѣютъ значенія настоящихъ органовъ самоуправленія, потому что не имѣютъ своихъ самостоятельныхъ исполнительныхъ органовъ. Всѣ ихъ постановленія приводятся въ исполненіе правительственными органами—префектами, су-префектами, мерами. Правда, съ 1870 г. въ департаментахъ кромѣ генеральныхъ совѣтовъ, созываемыхъ два раза въ годъ, существуютъ еще избираемые генеральными совѣтами постоянные департаментскія коммисіи. Но это не есть собственно исполнительный органъ. Департаментская коммисія не есть постоянно дѣйствующее учрежденіе, какимъ необходимо долженъ быть исполнительный органъ. Засѣданія коммисіи по правилу происходятъ только разъ въ мѣсяцъ, и функціи ея заключаются лишь въ наблюденіи за тѣмъ, какъ префектъ исполняетъ постановленія генеральнаго совѣта.

При выработкѣ Положенія 1864 г. всѣми безусловно признавалась необходимость дать земству особые зависящіе отъ него исполнительные органы. Тогда вовсе не находили себѣ сторонниковъ предположенія ни о возложеніи исполненія постановленій земскихъ собраній на правительственные учрежденія, ни объ образованіи особыхъ исполнительныхъ земскихъ органовъ по назначенію отъ правительства. Доводы коммисіи въ пользу необходимости порученія исполнительныхъ функцій особому земскому учрежденію сводились къ «сложности и спеціальности исполнительныхъ дѣйствій по земскимъ дѣламъ; необходимости подчинить непосредственно эти дѣйствія надзору земскихъ собраній и предупредить столкновенія и пререканія между общою правительственною властью и земскими учрежденіями, и, наконецъ, указаніямъ опыта свидѣтельствующаго, что предоставленіе исполнительной дѣятельности по земскимъ дѣламъ общей исполнительной власти

ведеть вообще къ неблагопріятнымъ послѣдствіямъ» ¹⁾. Рѣчь шла лишь о томъ, не слѣдуетъ ли включить въ составъ исполнительнаго органа, земской управы, члена отъ правительства и предсѣдательство въ управѣ предоставить предводителямъ дворянства. Первое изъ этихъ предложеній было заявлено лишь однимъ членомъ комиссіи (гр. Д. Н. Толстымъ), а затѣмъ не нашло себѣ поддержки, такъ какъ «коронный членъ или не будетъ имѣть существеннаго значенія, или значеніе это будетъ въ ущербъ самостоятельности представительнаго начала» ²⁾. Предположеніе о предсѣдательствѣ предводителей было принято большинствомъ комиссіи и одобрено при разсмотрѣніи въ совѣтѣ министровъ ³⁾. Но затѣмъ оно встрѣтило рѣшительныя возраженія со стороны графа М. Корфа, обратившаго вниманіе на неловкость положенія предводителя, избираемаго однимъ собраніемъ и обязаннаго нести, въ качествѣ предсѣдателя управы, отвѣтственность предъ другимъ, и на существенное различіе качествъ, требуемыхъ отъ предводителя дворянства и предсѣдателя управы ⁴⁾. Съ этими доводами согласился государственный совѣтъ, причемъ было еще добавлено и то соображеніе, что предсѣдательство предводителя въ управѣ уронитъ званіе предводителя въ смыслѣ его отдѣльнаго значенія, такъ какъ подчинитъ его собранію изъ представителей всѣхъ сословій ⁵⁾. По этимъ соображеніямъ въ Положеніи 1864 г. было постановлено всѣхъ членовъ и предсѣдателя управы избирать земскому собранію. При составленіи Положенія 1890 первоначально министерствомъ внутреннихъ дѣлъ было предположено выборныя управы замѣнить земскими присутствіями, состоящими изъ членовъ и предсѣдателя по назначенію отъ правительства. Мотивами такого предположенія выставлялось то, что «при полной зависимости отъ земскихъ собраній, управы являются въ сущности ничѣмъ инымъ, какъ хозяйственными конторами сихъ общественныхъ коллегій. Подобный порядокъ вещей не можетъ быть сохраненъ при предполагаемой постановкѣ земскаго дѣла, какъ дѣла государственнаго, подлежащаго вѣдѣнію государственной власти совмѣстно съ земскимъ представительствомъ. Дѣло государственное можетъ быть

¹⁾ Матеріалы, I, стр. 148. Тутъ, очевидно, комиссія имѣла въ виду существовавшій у насъ до введенія земскихъ учрежденій порядокъ завѣдыванія дѣлами о земскихъ повинностяхъ.

²⁾ Матеріалы, I, стр. 185.

³⁾ Въ комиссіи только графъ А. А. Бобринскій былъ противъ него. Матеріалы, I, стр. 373.

⁴⁾ Матеріалы, II, стр. 427.

⁵⁾ Матеріалы, II, стр. 530.

поручаемо лишь государственнымъ установленіямъ, отъ правительства зависящимъ ¹⁾). Эти доводы очевидно были дальше цѣли. Если принять ихъ, то вообще можно допустить существованіе въ мѣстности однихъ только правительственныхъ установленій, а не земскихъ. Министерство, повидимому, поняло это, и въ проектѣ, внесенномъ въ 1890 г. въ государственный совѣтъ, уже отказалось отъ замѣны выборныхъ управъ — земскими присутствіями. Дѣйствующее положеніе предоставляетъ выборъ всего состава управы земскому собранію (ст. 115).

Въ проектѣ Положенія 1864 г. не былъ указанъ срокъ, на какой избираются члены управы. Въ государственномъ совѣтѣ на это было обращено вниманіе. Графъ Милютинъ полагалъ, что срокъ избранія членовъ управы долженъ совпадать со срокомъ, въ какой они обязаны давать отчетъ земскому собранію въ своей дѣятельности, такъ какъ, еслибы управа по повѣркѣ не оправдала довѣрія собранія, было бы нераціонально продолжать ея дѣятельность на будущее время. Этимъ, конечно, существенно усиливалась отвѣтственность управы, потому что на возбужденіе уголовной отвѣтственности членовъ управы собраніе рѣшится гораздо труднѣе, чѣмъ на простое ихъ забаллотированіе. Но графъ Валуевъ противопоставилъ этому желательность придать управамъ, какъ учрежденію, постоянно и непрерывно дѣйствующему, больше устойчивости и постоянства состава, и государственнымъ совѣтомъ былъ принятъ тогда трехлѣтній, срокъ ²⁾, сохранившійся и въ дѣйствующемъ Положеніи (ст. 123). Выбывшіе до срока замѣщаются кандидатами, а если таковыхъ нѣтъ, то въ первые два года производятся новые выборы, а въ послѣдній годъ вакантная должность замѣщается по назначенію отъ правительства (ст. 123).

Относительно условій избираемости въ члены управъ между старымъ и новымъ Положеніями существуетъ довольно значительная разница. По Положенію 1864 г. могли быть избираемы въ составъ управы только лица, участвовавшія въ избирающемъ собраніи (ст. 46). Теперь можно избирать какъ гласныхъ, и притомъ безразлично уѣздныхъ и губернскихъ, такъ и вообще всѣхъ, имѣющихъ право голоса въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ (ст. 116). Слѣдовательно, члены избирательныхъ волостныхъ сходовъ и даже крестьяне, избранные сходомъ въ кандидаты, но губернаторомъ въ званіи гласныхъ не утвержденные, не могутъ быть избираемы; а крестьяне уѣздные гласные могутъ быть избираемы не только въ уѣздную, но и въ губернскую управу. На первый

¹⁾ Объяснительная записка 1888 г., стр. 36, 37.

²⁾ Матеріалы, II, стр. 531.

взглядъ можетъ показаться нѣсколько страннымъ такое расширеніе круга лицъ, могущихъ быть избранными въ управу, за предѣлы состава избирающаго собранія. Если данное лицо не могло пройти на выборахъ въ гласные, то какъ допускать его въ управу? Но въ дѣйствительности это служитъ лишь нѣкоторымъ коррективомъ того правила, что каждое избирательное собраніе можетъ избирать гласныхъ только изъ своей собственной среды. Поэтому, лицо, вообще пользующееся большимъ уваженіемъ мѣстнаго населенія, можетъ не попасть въ гласные только потому, что не найдетъ поддержки большинства въ томъ именно избирательномъ собраніи, къ которому само принадлежитъ. Въ члены управы оно все-таки можетъ оказаться избраннымъ.

Такъ какъ ст. 46 Положенія 1864 г. признавала могущимъ быть избранными въ управу всѣхъ участвующихъ въ избирающемъ собраніи лицъ, то и предсѣдательствующій въ немъ предводитель могъ также быть избраннымъ, хотя бы ни гласнымъ, ни земскимъ избирателемъ не былъ. Но теперь избранными въ управу могутъ быть только гласные и члены избирательныхъ собраній. Поэтому, предводитель, не выбранный въ гласные и не имѣющій голоса въ избирательномъ земскомъ собраніи, не можетъ быть избранъ въ управу. Это, повидимому, внесено въ законъ не намѣренно его составителями, а является случайнымъ результатомъ изложенія текста закона. Въ проектѣ министерства прямо была оговорена возможность совмѣщенія должности предводителя и предсѣдателя управы, и потому едва ли министерство хотѣло ограничить избираемость предводителей въ управу только тѣми случаями, когда предводитель вмѣстѣ съ тѣмъ гласный или избиратель. Государственный же совѣтъ нашелъ лишь излишнимъ особо предусматривать возможность указаннаго совмѣщенія, въ виду удостовѣренной опытомъ его нежелательности, такъ какъ неудобно, если одно и то же лицо будетъ предсѣдательствовать и въ управѣ, обязанной отчетомъ, и въ собраніи, провѣряющемъ эти отчеты. Это привело бы къ необходимости замѣнять предсѣдателя собранія другимъ лицомъ при обсужденіи наиболѣе важныхъ вопросовъ, какими несомнѣнно представляются повѣрки отчетовъ управы. Однако государственный совѣтъ не считалъ нужнымъ устанавливать и запрещенія избирать предводителя, если собраніе найдетъ это удобнымъ, въ предсѣдателя или члены управы ¹⁾.

Съ другой стороны, для предсѣдателей управы новое Положеніе устанавливаетъ особое ограниченіе. На эту должность могутъ быть

¹⁾ Отчетъ госуд. совѣта за 1890 г., стр. 159.

избираемы только лица, имѣющія право поступленія на государственную службу (ст. 117).

Хотя члены управы и замѣщаются по выборамъ, но правительство все-таки имѣетъ вліяніе на составъ управы, такъ какъ ему предоставлено утвержденіе избранныхъ въ управу лицъ. По Положенію 1864 г. утверждались только предсѣдатели (ст. 48, 56); теперь и члены: члены управы и предсѣдатель уѣздной управы—губернаторомъ, предсѣдатель губернской управы—министромъ внутреннихъ дѣлъ (ст. 118). Новое Положеніе представляетъ еще ту особенность, что оно предоставляетъ земскому собранію избирать на управскія должности и по нѣскольку лицъ, изъ которыхъ тогда одно утверждается по усмотрѣнію правительства (ст. 115).

По Положенію 1864 г. не было прямо указано въ чемъ заключаются послѣдствія неутвержденія избираемаго въ предсѣдатели управы. Но такъ какъ въ законѣ тогда былъ предусмотрѣнъ лишь одинъ способъ замѣщенія управскихъ должностей, то возможенъ былъ въ этомъ случаѣ лишь одинъ исходъ: производство новыхъ выборовъ, пока избранный не будетъ утвержденъ. Положеніе 1890 г. прямо предусматриваетъ этотъ случай. Въ проектѣ министерства предполагалось предоставить соответственно министру или губернатору, неутвердившимъ избранныхъ, прямо назначать взамѣнъ ихъ другихъ лицъ въ составъ управы. Государственный совѣтъ нашелъ, однако, необходимымъ ограничить примѣненіе такого назначенія «случаями крайней необходимости, такъ какъ успѣхъ земскаго дѣла требуетъ прежде всего единодушія и дружной работы земскаго собранія и его управы. Между тѣмъ подобныхъ взаимныхъ отношеній не всегда можно ожидать между земскимъ собраніемъ, составленнымъ изъ выборныхъ членовъ, и управою, образованною изъ лицъ, назначенныхъ административною властью»¹⁾. Сообразно съ этимъ въ дѣйствующее Положеніе (ст. 119) внесено такое постановленіе: въ случаѣ неутвержденія избранныхъ въ управу лицъ, назначаются новые выборы, на которыхъ неутвержденные лица уже не могутъ баллотироваться, и только въ случаѣ неутвержденія и вновь избранныхъ, управскія должности замѣщаются по назначенію министра или губернатора съ тѣмъ, однако, ограниченіемъ, что назначаемыми могутъ быть лишь лица, могущія быть и избранными. Назначенныя правительствомъ лица остаются въ составѣ управы въ теченіе трехъ лѣтъ. Это право назначенія членовъ управы, конечно, ограничиваетъ выборное начало и противорѣчитъ требованію солидарности между распорядительнымъ и исполнительнымъ органами. Члены управы, назначенные прави-

¹⁾ Отчетъ госуд. сов. за 1890, стр. 137.

тельствомъ послѣ двукратнаго неутвержденія избранныхъ собраніемъ лицъ, не только не могутъ оказаться солидарными съ большинствомъ земскаго собранія, но даже непремѣнно окажутся въ прямомъ съ нимъ антагонизмѣ. А такая рознь между земствомъ и его исполнительнымъ органомъ не можетъ не отзываться самымъ невыгоднымъ образомъ на всемъ земскомъ управленіи. Съ другой стороны, и тотъ порядокъ вещей какой устанавливается Положеніемъ 1864 г., нельзя назвать нормальнымъ. Въ случаѣ неутвержденія избираемыхъ лицъ выборы могли повторяться до безконечности, не приводя ни къ какому разрѣшенію возникшаго столкновенія. Между тѣмъ земское дѣло не можетъ идти безъ исполнительнаго органа. А разъ установлено требованіе правительственнаго утвержденія, такіа столкновенія всегда возможны, и въ законѣ необходимо долженъ быть указанъ опредѣленный способъ ихъ разрѣшенія. вмѣстѣ съ тѣмъ нельзя лишать вовсе правительство возможности вліять на составъ земскихъ учреждений. Безъ сомнѣнія, могутъ быть случаи, когда какая-нибудь клика мѣстныхъ воротилъ добьется рѣшительной побѣды на выборахъ и, располагая большинствомъ въ собраніи, все земское дѣло подчинить своимъ своекорыстнымъ интересамъ. Едва-ли благоразумно ставить правительство въ необходимость оставаться безсильнымъ свидѣтелемъ такого земскаго хозяйствованія и выжидать, пока земскими заправилами будутъ совершаться, наконецъ, дѣянія, подходящіа подъ опредѣленія уголовного закона. Въ интересахъ самого мѣстнаго общества желательно въ подобныхъ случаяхъ вмѣшательство правительственной власти съ цѣлью предупрежденія готовящихся злоупотребленій. Но форма такого вмѣшательства должна быть согласована съ принципомъ самоуправленія и съ необходимостью внутренней солидарности всѣхъ органовъ земства. Эти условія были бы осуществлены, еслибы правительству было предоставлено не право назначать, въ случаѣ неутвержденія избранныхъ лицъ, членовъ управы своею властью, а право распушенія самаго земскаго собранія съ назначеніемъ новыхъ выборовъ гласныхъ. Этимъ не нарушался бы самый принципъ выборнаго самоуправленія, такъ какъ правительство само никого не назначало, а найдя неподходящимъ данный составъ земскаго собранія, предоставляло бы самимъ земскимъ избирателямъ высказаться по этому вопросу путемъ производства новыхъ выборовъ. Этимъ не нарушалось бы и внутреннее единство отдѣльных органовъ самоуправленія, потому что новая управа была бы избрана и новымъ земскимъ собраніемъ.

Дѣйствующее Положеніе ставитъ и выборныхъ членовъ управы въ непосредственную зависимость отъ органовъ правительственной

власти. Оно признаетъ ихъ состоящими на государственной службѣ (ст. 124) и потому въ отношеніи къ преданію суду и дисциплинарной отвѣтственности подчиненными тѣмъ правительственнымъ органамъ, отъ которыхъ зависитъ ихъ утвержденіе въ должности, съ тѣмъ однако, что губернаторъ дѣйствуетъ по этимъ дѣламъ не единолично, а какъ председатель губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (ст. 133—136). По Положенію 1864 г. опредѣленія о передачѣ на распоряженіе судебной власти дѣйствій председателей и членовъ управъ и губернскихъ, и уѣздныхъ постановлялись губернскимъ земскимъ собраніемъ (ст. 116). Но при этомъ губернское собраніе могло съ утвержденія губернатора только временно устранять ихъ отъ должности; окончательно же удалялись отъ должности они только по опредѣленію сената (ст. 117).

Теперь возбужденіе вопроса объ отвѣтственности членовъ управы, какъ уголовной, такъ и дисциплинарной, возбуждаются или подлежащимъ земскимъ собраніемъ, или губернаторомъ. По предварительномъ истребованіи объясненій отъ обвиняемаго дѣло передается на обсужденіе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, въ составъ котораго при этомъ, вмѣсто прокурора, входитъ председатель окружного суда (ст. 133). Дисциплинарнымъ порядкомъ могутъ быть члены управы подвергнуты только замѣчанію, выговору, безъ внесенія въ послужной списокъ, и удаленію отъ должности (ст. 134). Замѣчанія и выговоры членамъ уѣздныхъ управъ дѣлаются губернскимъ по земскимъ дѣламъ присутствіемъ; во всѣхъ другихъ случаяхъ дисциплинарное взысканіе налагается постановленіями совѣта министра внутреннихъ дѣлъ, съ утвержденія министра (ст. 135). При этомъ надо замѣтить, что дисциплинарныя взысканія на членовъ управы могутъ быть налагаемы только «за преступленія и проступки» (ст. 132), т.-е., только за дѣянія, предусмотрѣнные уголовнымъ закономъ.

Преданіе суду членовъ уѣздныхъ управъ совершается властью губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, а всѣхъ другихъ чиновъ земскихъ управъ—властью министра внутреннихъ дѣлъ по предварительномъ разсмотрѣніи дѣла въ совѣтѣ министра (ст. 136).

Предоставленіе чинамъ управы права государственной службы, кромѣ указанной зависимости отъ органовъ правительственной власти, даетъ имъ еще право на награжденія чинами и орденами, если лично пользуются правомъ поступленія на государственную службу. Но и тѣ члены управы, которые этимъ правомъ не пользуются, могутъ по прослуженіи трехъ-трехлѣтій быть представлены губернаторомъ къ утвержденію въ первомъ классномъ чинѣ, (ст. 124), что открываетъ уже возможность и дальнѣйшаго чинопроизводства.

Денежное содержаніе чины управъ получаютъ по назначенію земскаго собранія; но чтобы ослабить вытекающую изъ этого зависимость управы отъ собранія, законъ постановляетъ, что размѣръ содержанія долженъ быть опредѣленъ до производства выборовъ а слѣдовательно, хотя законъ прямо объ этомъ не говоритъ, оставаться неизмѣннымъ на весь трехлѣтній срокъ полномочій управы. Если же члены управы будутъ назначены правительствомъ, то размѣръ ихъ содержанія опредѣляется губернскимъ по земскимъ дѣламъ присутствіемъ не выше, однако, средняго по губерніи оклада соотвѣтствующей должности (ст. 126).

Для завѣдыванія отдѣльными отраслями земскаго хозяйства и управленія въ помощь земскимъ управамъ могутъ быть избираемы земскими собраніями особыя лица, какъ изъ гласныхъ, такъ изъ лицъ, имѣющихъ право непосредственнаго участія въ избирательныхъ собраніяхъ. Но для завѣдыванія земскими имуществами и заведеніями, и для выполненія обязанностей, требующихъ специальныхъ знаній и подготовки, земскія управы могутъ приглашать и постороннихъ лицъ (ст. 105). Кромѣ того, для наблюденія за исполненіемъ издаваемыхъ земскимъ собраніемъ обязательныхъ постановленій земскія собранія могутъ избирать особыхъ участковыхъ попечителей (ст. 113). Всѣ эти лица подлежатъ отвѣтственности на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и члены управы (ст. 137). Но лица, исполняющія при управѣ обязанности по дѣлопроизводству, назначаются и увольняются предсѣдателемъ управы (ст. 105).

§ 46. Дѣятельность земскихъ учреждений.

Условія дѣятельности земскихъ учреждений опредѣляются, во-первыхъ, кругомъ дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію земства, во-вторыхъ, степенью власти, какой надѣлены органы земскаго самоуправления.

Предметы вѣдѣнія земства опредѣляются ст. 1 и 2 Положенія. Ст. 1 общимъ образомъ постановляетъ, что, земскія учрежденія вѣдаютъ дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ губерній и уѣздовъ. Положеніе 1864 г., ближайшимъ образомъ опредѣляло эти мѣстные пользы и нужды, предоставленныя вѣдѣнію земства, какъ «хозяйственные». Въ дѣйствующемъ Положеніи это ограниченіе отпало, но, надо сказать, что въ общемъ кругъ вѣдѣнія земскихъ учреждений остался тотъ же, что и прежде.

Ст. 2 даетъ болѣе подробное перечисленіе дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію земства. Перечисленіе это, однако, не имѣетъ исчерпывающаго, ограничительнаго значенія, такъ какъ два его послѣднихъ пункта XII и XIII даютъ совершенно общія, неопредѣлен-

ныя указанія, что къ вѣдѣнію земства, кромѣ перечисленныхъ дѣлъ, относится также «удовлетвореніе возложенныхъ въ установленномъ порядкѣ на земство потребностей воинскаго и гражданскаго управленій» и вообще «дѣла, предоставленныя вѣдѣнію земскихъ учреждений на основаніи особыхъ законоположеній и уставовъ».

Впрочемъ и перечисленные въ первыхъ одиннадцати пунктахъ ст. 2 предметы вѣдѣнія земства указаны въ довольно общихъ выраженіяхъ. При этомъ законодатель обозначаетъ отношеніе земскихъ учреждений къ различнымъ предметамъ ихъ вѣдѣнія различнымъ образомъ, говоря то о «завѣдываніи», то объ «устройствѣ и содержаніи», объ «участіи», «попеченіи», «воспособленіи» «заботахъ». Въ этой пестротѣ выраженій нельзя, однако, замѣтить строго опредѣленныхъ различій. Подъ «попеченіе», очевидно, подойдутъ и заботы, и воспособленіе, и участіе. Съ другой стороны, «устройство и содержаніе», конечно, предполагаютъ и «завѣдываніе». Поэтому можно сказать, что дѣятельность земства въ отношеніи къ различнымъ задачамъ мѣстнаго управленія сводится къ двумъ формамъ: одни дѣла переданы всецѣло въ завѣдываніе земства, такъ что правительство сохраняетъ за собой только надзоръ за земскою дѣятельностью; другія же дѣла оставлены въ непосредственномъ завѣдываніи правительственныхъ учреждений съ возложеніемъ на земство лишь обязанности содѣйствовать правительственной дѣятельности.

Такимъ образомъ въ завѣдываніи земскихъ учреждений находятся; 1) земскія повинности, денежные и натуральныя; 2) земскія имущества; 3) дороги, дорожныя сооруженія, больницы, и пристани всѣхъ городскихъ населеній; 4) земская почта; 5) лѣчебныя и благотворительныя заведенія; 6) народное продовольствіе и 7) взаимное земское страхованіе, предоставленное завѣдыванію собственно губернскаго земства. Кромѣ того попеченію земскихъ учреждений предоставлены; 1) охраненіе народнаго здравія; 2) предупрежденіе скотскихъ надежей; 3) предупрежденіе и тушеніе пожаровъ и лучшее устраненіе селеній, 4) развитіе средствъ народнаго образованія, 5) воспособленіе земледѣлію, промышленности и торговлѣ.

Но для надлежащаго выясненія условій земской дѣятельности по всѣмъ этимъ дѣламъ, необходимо точнѣйшимъ образомъ опредѣлить характеръ и степень власти, предоставляемый нашимъ законодательствомъ земскимъ учреждениямъ или другими словами надо выяснитъ, какимъ образомъ и насколько могутъ они осуществлять три основныхъ элемента административной дѣятельности; изданіе указовъ, принятіе распоряженій и самое исполненіе.

Осуществленіе этихъ трехъ функцій законъ распредѣляетъ

между земскими собраніями и управами такъ, что собранія издають указы и осуществляютъ распорядительную власть, а исполнительныя функціи возложены на управы (ст. 61). Распредѣленіе дѣлъ между губернскими и уѣздными земскими учрежденіями опредѣляется тѣмъ общимъ началомъ, что тѣ и другія вѣдаютъ одни и тѣ же дѣла, но губернскія вѣдаютъ эти дѣла, если они касаются всей губерніи или нѣсколькихъ уѣздовъ, а уѣздныя—если они относятся къ одному только уѣзду (ст. 3). Но отъ этого правила имѣются и исключенія въ смыслѣ предоставленія нѣкоторыхъ дѣлъ исключительному вѣдѣнію губернскаго земства. Сюда относятся 1) изданіе указовъ, 2) представленіе ходатайствъ правительству о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, 3) дѣла по взаимному земскому страхованію, 4) разрѣшеніе займовъ, 5) устройство и перенесеніе, закрытіе, измѣненіе сроковъ ярмарокъ, базаровъ, торговъ, пристаней, 6) установленіе повинностей по истребленію вредныхъ животныхъ и 7) установленіе точнаго вознагражденія за поврежденіе земельныхъ угодій, порубки и тушеніе лѣсныхъ пожаровъ и за простой судорабочихъ (ст. 63) ¹⁾.

Что касается объема, въ какомъ земскія учрежденія осуществляютъ различныя элементы власти управленія, то онъ представляется далеко неодинаковымъ. Положеніе 1804 г. надѣляло земство весьма широкой и самостоятельной распорядительной властью, но исполнительную власть его ограничивало довольно скромными рамками, а право изданія указовъ первоначально вовсе не было предоставлено земству. Правда, уже при выработкѣ проекта въ 1863 г. графъ Корфъ указывалъ на необходимость предоставить право изданія «правилъ и постановленій (réglements), обязательныхъ для всего мѣстнаго населенія». Онъ мотивировалъ свое предложеніе тѣмъ, что «широкій кругъ дѣятельности земскихъ учреждений, самостоятельность, которою они должны пользоваться и въ особенности предполагаемое высвобожденіе ихъ, по нѣкоторымъ частямъ, изъ-подъ административной регламентаціи Свода Законовъ, влечетъ само собой необходимость признать за ними самими, въ извѣстныхъ предѣлахъ, право регламентаціи. Сіе право есть неотъемлемая прерогатива всякаго установленія, долженствующаго имѣть самостоятельное мѣсто въ администраціи, орудіе, безъ котораго такому установленію невозможно было бы выполнять свое назначеніе». Онъ предполагалъ установить и особую санкцію за нарушеніе такихъ постановленій, не очень впрочемъ высокую, не выше де-

¹⁾ Въ статьѣ этой указаны еще и другія дѣла, но они подходятъ подъ общее правило, такъ какъ не могутъ относиться къ одному уѣзду, напр. раскладка сборовъ между уѣздами (п. 2).

нежнаго взысканія въ 15 р. «дабы мѣстная земская власть не касалась интересовъ слишкомъ важныхъ»¹⁾). Предположеніе это было тогда устранено замѣчаніемъ графа Валуева, что „такая мѣра была бы неудобна въ настоящее время, когда, съ одной стороны, еще не приведены въ дѣйствіе и самыя положенія, на коихъ будутъ существовать земскія учрежденія, съ другой—начала и предѣлы регламентарной власти разныхъ учреждений ни въ наукахъ, ни въ практикѣ не имѣютъ твердыхъ точекъ опоры»²⁾).

Вопросъ о предоставленіи органамъ мѣстнаго самоуправленія права издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія возбужденъ былъ снова только въ 1869 г. при обсужденіи проекта городского положенія 1870 г. и опять со стороны нашего кодификаціоннаго учрежденія, во главѣ котораго тогда стоялъ уже князь Урусовъ. Упирая на крайнюю неопредѣленность постановленій нашихъ уставовъ благочинія и благоустройства, онъ пришелъ къ тому заключенію, что невозможно въ общемъ законѣ постановлять такія правила, которыхъ польза вполне зависитъ отъ обстоятельствъ мѣстныхъ и временныхъ. Очевидно, что только на мѣстахъ можетъ быть опредѣляемо, согласно обстоятельствамъ мѣста и времени, какимъ образомъ должны быть въ каждомъ городѣ устроены и содержимы улицы и тротуары, какой долженъ быть распорядокъ на рынкахъ и ярмаркахъ, какія должны приниматься мѣры для предупрежденія пожаровъ, скотскихъ падежей, охраненія народнаго здравія, безвредности съѣстныхъ припасовъ и чистоты воздуха. Только положительное предоставленіе права самому общественному управленію или, смотря по важности предмета, мѣстной или даже высшей административной власти, по инициативѣ общественнаго управленія, на изданіе, по исчисленнымъ предметамъ, въ извѣстномъ порядкѣ, постановленій въ дополненіе измѣненіе и взаимныя тѣхъ по симъ предметамъ правилъ Свода, которыхъ польза зависитъ отъ мѣстныхъ и временныхъ обстоятельствъ и которыя не могутъ составлять предметъ закона. Съ предоставленіемъ административной власти права издавать постановленія взаимныя извѣстныхъ правилъ, изложенныхъ въ Сводѣ, такія правила не могутъ не считаться отмѣненными, какъ законы. Но въ тѣхъ видахъ, что нѣкоторыя изъ этихъ правилъ могутъ въ иныхъ городахъ оказаться достигающими своей цѣли, что мѣстныя власти не вдругъ могутъ предначертать по каждому предмету городского благоустройства соотвѣтствующія обстоятельствамъ правила, а что до изданія такихъ новыхъ правилъ уничтоженіе всякой обязательной силы правилъ,

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 22.

²⁾ Матеріалы, II, стр. 446—448.

дѣйствовавшихъ доселѣ, можетъ произвести безпорядокъ, казалось бы полезнымъ, опредѣлить, что эти правила дѣйствуютъ въ каждомъ городѣ на одинаковомъ основаніи съ постановленіями, издаваемыми въ установленномъ порядкѣ административною властью, впредь до положительной отмѣны, таковыхъ постановленій» ¹⁾).

Эти предположенія нашли себѣ осуществленіе въ Городовомъ Положеніи лишь отчасти. Думамъ было предоставлено право издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія, но не въ отмѣну извѣстныхъ статей Свода, а напротивъ, подъ общимъ условіемъ согласія такихъ постановленій съ постановленіями закона. Осуществленіе предположеній II отдѣленія вполнѣ до пересмотра соответствующихъ уставовъ было признано неудобнымъ ²⁾. Затѣмъ, по примѣру Городового Положенія, подобныя же права были постепенно предоставляемы и земству. Въ 1873 году губернскимъ собраніямъ было предоставлено право издавать правила о мѣрахъ предосторожности отъ пожаровъ, о тушеніи ихъ и о постройкахъ въ селеніяхъ (П. С. З. № 52,396). Въ 1872 г. было предоставлено губернскимъ же собраніямъ издавать правила о мѣрахъ противъ чумы на рогатомъ скотѣ (П. С. З. № 59,739) и уѣзднымъ собраніямъ о мѣрахъ къ предупрежденію и прекращенію повальныхъ и заразительныхъ болѣзней (П. С. З. № 59,399).

Положеніе 1890 г. (ст. 108) значительно расширило въ этомъ отношеніи права земства, предоставивъ ихъ, впрочемъ, только губернскому собранію, съ правомъ ограничивать дѣйствіе постановленій и отдѣльными мѣстностями губерніи. Губернское собраніе можетъ теперь издавать указы: 1) о мѣрахъ предосторожности отъ пожаровъ и о постройкахъ въ селеніяхъ (ст. 108, п. 1, 10); 2) о мѣрахъ санитарныхъ (п. п. 2, 5, 6, 7, 8, 11, 12); 3) объ устройствѣ, содержаніи и порядкѣ пользованія путями сообщенія, пристанями, переправами (п. 3); 4) о внутреннемъ распорядкѣ на ярмаркахъ, рынкахъ и базарахъ (п. 9), и 5) по дѣламъ о народномъ продовольствіи (ст. 109). Но перечень этотъ не имѣетъ исчерпывающаго значенія: въ законѣ прямо оговорено, что то же право принадлежитъ земскимъ собраніямъ и по всѣмъ прочимъ предметамъ, о которыхъ это специально указано въ существующихъ узаконеніяхъ.

Починъ составленія такихъ указовъ можетъ исходить или отъ самаго губернскаго собранія, или отъ уѣздныхъ собраній, или отъ соединенныхъ засѣданій уѣздныхъ собраній и городскихъ думъ, или наконецъ, отъ губернатора. Проекты указовъ о санитарныхъ мѣрахъ разсматриваются при участіи губернскаго врачебнаго ин-

¹⁾ Матеріалы общ. устр. въ городахъ. II, стр.—432—435.

²⁾ Матеріалы город., III, стр.

спектора, а по продовольственной части принимаются въ соображеніе заключенія уѣздныхъ сѣздовъ (ст. 110). Составленные собраніемъ проекты указа представляются губернатору на утвержденіе. Если губернаторъ затруднится утвердить постановленіе, онъ предствляетъ дѣло на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (ст. 111). Для вступленія въ силу указа собраніемъ долженъ быть назначенъ опредѣленный срокъ не менѣе двухъ недѣль со времени объявленія (ст. 112). Наблюденіе за соблюденіемъ указовъ и возбужденіе судебного преслѣдованія ихъ нарушителей возлагается на чиновъ полиціи и участковыхъ попечителей, избираемыхъ земскимъ собраніемъ (ст. 111, 114).

Итакъ, хотя земству теперь предоставлено право издавать указы по довольно широкому кругу предметовъ, но указы эти получаютъ обязательную силу не иначе, какъ съ утвержденія правительственной власти. Большею самостоятельностью пользуется земство относительно распоряженій. Утвержденію правительственной власти подлежатъ изъ нихъ только нѣкоторые, прямо перечисленные въ законѣ. А именно, утвержденію губернатора подлежатъ: 1) объ измѣненіи направленія земскихъ дорогъ и раздѣленіи ихъ на губернскія и уѣздныя; 2) объ учрежденіи выставокъ мѣстныхъ произведеній; 3) о переводѣ, измѣненіи сроковъ, торговъ и базаровъ и внутреннемъ размѣшеніи какъ торговъ и базаровъ, такъ и ярмарокъ, и 4) о таксахъ вознагражденія за поврежденія земельныхъ угодій, за порубки, за тушеніе лѣсныхъ пожаровъ, за сверхсрочный простой судорабочихъ (ст. 82) и утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ: 1) объ открытіи и перенесеніи пристаней, объ обращеніи земскихъ дорогъ въ проселочныя, о сборахъ за проѣздъ по земскимъ дорожнымъ сооруженіямъ и переправамъ, содержимымъ частными лицами; 2) о раздѣленіи имуществъ и заведеній общественнаго призрѣнія на губернскія и уѣздныя; 3) о переложеніи натуральныхъ повинностей въ денежныя и объ установленіи натуральной или денежной повинности по истребленію вредныхъ животныхъ; 4) объ открытіи, закрытіи, переводѣ, измѣненіи срока ярмарокъ, и 5) о займахъ, кромѣ позаймствованій изъ принадлежащихъ земству капиталовъ, имѣющихъ спеціальное назначеніе (ст. 83).

Всѣ другія распоряженія земскихъ собраній, хотя также представляются губернатору, но приводятся въ дѣйствіе безъ правительственнаго утвержденія, если въ двухнедѣльный срокъ со дня ихъ полученія губернаторъ не остановитъ ихъ исполненія (ст. 86).

Что касается собственно исполнительной власти, то Положеніе

1864 г. предоставляло земскимъ учрежденіямъ осуществленіе функціи непосредственнаго исполненія лишь настолько, насколько она могла быть выполнена собственными средствами земства и дѣятельностью земскихъ должностныхъ лицъ. Осуществленіе непосредственнаго принужденія частныхъ лицъ земскимъ учрежденіямъ не было предоставлено. Если же земство встрѣчало надобность для исполненія своихъ распоряженій въ такихъ принудительныхъ мѣрахъ, оно должно было обращаться къ содѣйствію правительственныхъ полицейскихъ органовъ (ст. 127, 134, 150). Такое лишеніе земскихъ учрежденій права принудительной власти являлось въ Положеніи 1864 г. естественнымъ послѣдствіемъ признанія земскаго управленія собственно хозяйственнымъ управленіемъ. При составленіи Положенія 1890 г. имѣлось ввиду поднять, усилить государственное значеніе земства. Поэтому можно бы было ожидать, что земскимъ учрежденіямъ, какъ долженствующимъ стать отнынѣ органами государственнаго управленія, будетъ предоставлена и извѣстная доля принудительной власти, составляющей характерную особенность государственнаго управленія. Но составители дѣйствующаго земскаго положенія сдѣлали по этому вопросу совершенно иной выводъ изъ признанія государственнаго характера за земскимъ самоуправленіемъ. Дѣйствующее законодательство не только не расширяетъ сравнительно съ Положеніемъ 1864 г. исполнительныхъ функцій земства, а, напротивъ, ограничиваетъ самостоятельность ихъ осуществленія. Прежде земство было вполне самостоятельно въ исполненіи своихъ распоряженій, насколько это могло быть достигнуто безъ примѣненія принудительныхъ мѣръ. Самостоятельность эта обезпечивалась тѣмъ, что земскіе исполнительные органы были поставлены въ полную и исключительную зависимость отъ самого земства. Между земскимъ собраніемъ и управой не ставилось тогда вмѣшательства правительственной власти. Требовать отчета отъ управы могло только земское собраніе (ст. 113—117). Положеніе же 1890 г. ставитъ земскія управы въ непосредственное подчиненіе губернатору. Онъ можетъ производить ревизіи управы и другихъ исполнительныхъ органовъ земскаго управленія (ст. 103). Недовольные распоряженіями управы, могутъ по своему усмотрѣнію приносить на нихъ жалобы, или земскому собранію, или тому же губернатору (ст. 129), Усмотрѣвъ изъ произведенной имъ ревизіи или принесенной ему жалобы неправильныя дѣйствія управы, онъ предлагаетъ ей исправить допущенныя нарушенія должнаго порядка. Если управа встрѣтитъ затрудненія исполнить предложеніе губернатора, она можетъ ему о томъ сдѣлать представленіе и тогда дѣло передается на разрѣшеніе гу-

бернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (ст. 103, 130). Земское собраніе остается при этомъ совершенно въ сторонѣ. Законъ не обязываетъ губернатора даже спросить мнѣнія собранія. И только, когда губернское присутствіе уже постановитъ обязательное для управы рѣшеніе, земское собраніе можетъ его обжаловать сенату (ст. 103, 89). Если принять еще въ соображеніе личную зависимость членовъ управы отъ губернатора въ силу принадлежащаго ему права возбуждать вопросы объ уголовной и дисциплинарной ихъ отвѣтственности, представлять ихъ къ наградамъ, давать имъ отпуска за предѣлы губерніи,—то будетъ ясно, что дѣйствующее законодательство совершенно лишило земство самостоятельной исполнительной власти, подчинивъ осуществленіе ея непосредственному воздѣйствію губернатора.

§ 47. Надзоръ за земскимъ самоуправленіемъ.

Въ отношеніи къ надзору за земскими учрежденіями между старымъ Положеніемъ 1864 г. и новымъ Положеніемъ 1890 г. замѣчается наиболѣе существенное различіе.

При составленіи Положенія 1864 г. рѣшено было земскимъ учрежденіямъ предоставить дѣйствительную самостоятельную власть въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго хозяйства» и потому было признано, что «доколѣ дѣйствіе земскихъ учрежденій касаются только мѣстныхъ интересовъ, нѣтъ надобности въ участіи правительственной власти, въ прямомъ ея вмѣшательствѣ и вліяніи на ходъ дѣлъ». Составители Положенія 1864 г. ссылались въ подтвержденіи его на опытомъ дореформеннаго времени, когда во многихъ дѣлахъ мѣстнаго хозяйства прямое участіе двухъ различныхъ, по началу своему, властей, вело или къ совершенному почти уничтоженію законнаго вліянія одной изъ властей на ходъ дѣлъ, или къ пререканіямъ и взаимному противодѣйствію той и другой власти, или, наконецъ, къ взаимному ихъ уклоненію отъ подлежащаго исполненія обязанностей, къ обоюдному бездѣйствію и апатіи¹⁾. Но принявъ общимъ основаніемъ самостоятельность власти земскихъ учрежденій комиссія, однако, признали: 1) что самостоятельность эта должна относиться лишь къ опредѣленному закономъ кругу дѣлъ, и 2) что распоряженія земства могутъ иногда существенно затрогивать интересы частныхъ лицъ и государства. Поэтому необходимы въ этомъ отношеніи гарантіи, которыя должны заключаться въ надзорѣ правительственной власти за дѣятельностью земства.

Для обезпеченія возможности такого надзора всѣ постановленія

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 380.

земскихъ собраній предписывалось сообщать безъ замедленія губернатору (ст. 98) и губернатору, а также министру внутреннихъ дѣлъ, предоставлено было право остановить всякое постановленіе противное законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ (ст. 9). Губернаторъ могъ воспользоваться этимъ правомъ въ семидневный срокъ, министръ въ промежутокъ времени между двумя сроками засѣданій земскаго собранія. Остановивъ постановленіе собранія, губернаторъ или министръ должны были сообщить о томъ управѣ. Разсмотрѣвъ затѣмъ дѣло вторично, земское собраніе сообщало свое окончательное заключеніе губернатору или министру по принадлежности, а тѣ, если не соглашались съ заключеніемъ собранія, представляли дѣло на разрѣшеніе сената по первому департаменту. Это право протеста примѣнялось ко всѣмъ постановленіямъ земскихъ собраній безъ исключенія. Но кромѣ того въ ст. 90 и 92 Положенія 1864 г. были перечислены дѣла, по которымъ постановленія земскихъ собраній требовали утвержденія губернатора или министра. Для такого утвержденія былъ установленъ опредѣленный срокъ для губернаторскаго—семидневный, для министерскаго—двухмѣсячный. Если въ опредѣленный такимъ образомъ, срокъ отзыва не получалось, постановленіе собранія считалось утвержденнымъ. Однако и отказъ въ утвержденіи со стороны губернатора и министра не рѣшалъ еще дѣла окончательно. Отказъ ихъ долженъ былъ быть мотивированный, и если земское собраніе при вторичномъ разсмотрѣніи дѣла представленными возраженіями не убѣждалось, возникшія такимъ образомъ пререканія разрѣшались по представленію губернатора или министра первымъ департаментомъ Сената. вмѣстѣ съ тѣмъ земскимъ учрежденіямъ предоставлено было право на относящіяся до нихъ распоряженія губернатора и высшихъ административныхъ властей приносить жалобы сенату (ст. 11).

Такая постановка правительственнаго надзора за дѣятельностью земскихъ учрежденій обезпечивала имъ полную самостоятельность. Даже относительно тѣхъ постановленій, для которыхъ требовалось правительственное утвержденіе, администраціи не былъ предоставленъ рѣшительный голосъ. Если земское собраніе настаивало на своемъ постановленіи, утвердить которое затруднялась администрація, судьбою между ними являлся сенатъ, и притомъ въ положеніи истца являлся органъ правительственной власти, на немъ лежала обязанность доказать незаконность или противорѣчіе общимъ государственнымъ пользамъ постановленія земскаго собранія.

Дѣйствующее Положеніе внесло весьма существенныя измѣненія въ организацію правительственнаго надзора за земской дѣя-

тельностью въ смыслѣ умаленія самостоятельности земскихъ учреждений. Оно, во-первыхъ, расширило кругъ самыхъ задачъ надзора и, во-вторыхъ, придала надзору болѣе стѣснительныя формы.

Прежде правительственные органы были призваны надзирать за непротиворѣчіемъ постановленій земскихъ собраній требованіямъ закона и общимъ государственнымъ пользамъ. Въ опредѣленіи и оцѣнкѣ мѣстныхъ интересовъ земству была предоставлена полная самостоятельность. Теперь правительственные органы призваны слѣдить и за тѣмъ, чтобы постановленія земскаго собранія не нарушали явно и интересовъ мѣстнаго населенія (ст. 87). Слѣдовательно, законодатель какъ бы самъ сомнѣвается въ томъ, чтобы организованныя имъ на сословной основѣ земскія учреждения были вѣрными представителями дѣйствительныхъ интересовъ мѣстнаго общества.

Измѣненъ теперь и самый порядокъ надзора. Въ первоначальномъ проектѣ министерства внутреннихъ дѣлъ предполагалось даже все вообще постановленія земскихъ собраній признавать подлежащими исполненію не иначе какъ по предварительному утвержденію ихъ правительственной властью, причемъ все разномыслія между земствомъ и губернаторомъ предполагалось предоставить окончательному разрѣшенію или вновь образуемаго мѣстнаго органа надзора, губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, или министра внутреннихъ дѣлъ, безъ всякаго участія сената. Государственный совѣтъ нашелъ, однако, невозможнымъ принять такой порядокъ, при которомъ дѣятельность земства была бы подчинена уже не надзору только, а прямому непосредственному руководству правительственной власти. Согласно съ этимъ было отвергнуто установленіе, какъ общаго правила, правительственнаго утвержденія всехъ постановленій земскихъ собраній. Въмѣстѣ съ тѣмъ государственный совѣтъ нашелъ несогласнымъ съ коренными началами нашего государственнаго строя совершенное устраненіе сената отъ разрѣшенія пререканій земскихъ учреждений съ губернской властью, и потому полагалъ предоставить земству право обжаловать рѣшенія губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія въ сенатъ. Точно также по мнѣнію государственнаго совѣта было бы неудобнымъ предоставить единоличной власти министра внутреннихъ дѣлъ отмѣну постановленій, несогласныхъ съ общими государственными пользами или явно нарушающихъ интересы мѣстнаго населенія. Поэтому предполагено было предоставить окончательное рѣшеніе такихъ пререканій когда вопросъ идетъ о незаконности даннаго постановленія сенату, а когда о нецѣлесообразности или комитету министровъ, или государственному совѣту, смотря потому предпо-

лагается ли при этомъ увеличеніе земскаго обложенія сравнительно съ предположеннымъ земскимъ собраніемъ, или нѣтъ ¹⁾).

Эти предположенія государственнаго совѣта удостоились Высочайшаго утвержденія. Но и за этимъ измѣненіемъ постановленія дѣйствующаго Положенія все-таки очень значительно усилили правительственный надзоръ за земскою дѣятельностью.

Утвержденіе губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ требуется и теперь только для дѣлъ прямо перечисленныхъ въ законѣ, (ст. 82 и 83) ²⁾, но самое утвержденіе поставлено въ совершенно иныя условія. Во-первыхъ, ни для губернаторскаго, ни для министерскаго утвержденія дѣйствующее Положеніе не устанавливаетъ никакого срока и постановленія требующія его не приводятся вовсе въ исполненіе до воспослѣдованія такого утвержденія (ст. 81). Во-вторыхъ, въ случаѣ отказа въ утвержденіи дѣло теперь не представляется болѣе ни на вторичное обсужденіе земскаго собранія, ни на разрѣшеніе сената. Постановленія, которыя губернаторъ не найдетъ возможнымъ утвердить, представляются имъ на разсмотрѣніе мѣстнаго органа надзора за земскими учрежденіями, губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, состоящаго подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ губернскаго предводителя, вице-губернатора, управляющаго казенною палатою, прокурора окружнаго суда, предсѣдателя губернской земской управы, и одного члена избираемаго губернскимъ собраніемъ изъ членовъ управы или гласныхъ (ст. 8). Кромѣ того при разсмотрѣніи дѣлъ, касающихся вѣдомствъ, неимѣющихъ представителей въ присутствіи, въ засѣданіе его приглашается съ правомъ голоса, начальникъ мѣстнаго управленія того вѣдомства, а если такого нѣтъ, то лицо, уполномоченное на то подлежащимъ министромъ (ст. 9). Дѣла въ присутствіи рѣшаются по большинству голосовъ, а при равенствѣ голосовъ перевѣсъ даетъ голосъ предсѣдателя (ст. 11). Но если губернаторъ не согласится съ рѣшеніемъ большинства, онъ представляетъ дѣло на усмотрѣніе министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 12), который и разрѣшаетъ окончательно вопросы объ утвержденіи или неутвержденіи постановленія земскаго собранія по сношенію, въ подлежащихъ случаяхъ, съ другими министрами (ст. 84, 85).

Право останавливать постановленія земскихъ собраній, не требующія утвержденія, принадлежавшее прежде министру внутреннихъ дѣлъ въ промежутокъ времени между двумя засѣданіями земскаго собранія, теперь отмѣнено и это, конечно, составляетъ

¹⁾ Отчетъ по госуд. совѣту за 1890 г., стр. 125—133.

²⁾ Дѣла эти указаны на стр. 324.

существенное улучшение, такъ какъ даетъ больше устойчивости постановленіямъ земскихъ собраній.

Право останавливать постановленія земскихъ собраній сохранено теперь только за губернаторомъ, но зато срокъ, въ теченіе котораго онъ можетъ осуществлять это право удвоенъ: вмѣсто семидневнаго, установленъ двухнедѣльный (ст. 86). Поводомъ къ остановкѣ постановленія собранія можетъ служить какъ его незаконность, т.-е. несогласіе съ закономъ, нарушеніе круга вѣдомства, предѣловъ власти или порядка дѣйствій земскихъ учреждений, такъ и нецѣлесообразность, т.-е. несоотвѣстіе общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явное нарушеніе интересовъ мѣстнаго населенія (ст. 87). Это различіе мотивовъ остановки постановленій обуславливаетъ собою и различіе въ порядкѣ разрѣшенія возбужденнаго вопроса. Окончательное рѣшеніе объ отмѣнѣ незаконныхъ постановленій предоставлено сенату, нецѣлесообразныхъ—государственному совѣту и комитету министровъ.

Постановленіе собранія, остановленное губернаторомъ, какъ незаконное, передается имъ въ мѣсячный срокъ на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія. Если губернаторъ согласится съ заключеніемъ большинства, то оно подлежит исполненію (ст. 88); но земское собраніе можетъ на него принести до окончанія ближайшей очередной сессіи жалобу въ Сенатъ, которая управой передается губернатору и тотъ съ подлиннымъ производствомъ представляетъ ее министру, который въ трехмѣсячный срокъ долженъ внести дѣло съ своимъ заключеніемъ въ сенатъ (ст. 89). Если же губернаторъ не согласится съ большинствомъ присутствія, то также представляетъ дѣло министру, который, въ случаѣ согласія съ губернаторомъ, входитъ въ сенатъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ постановленія земскаго собранія (ст. 12).

Постановленія уѣздныхъ собраній, остановленные губернаторомъ, какъ нецѣлесообразныя, предлагаются имъ на обсужденіе перваго очереднаго губернскаго собранія (ст. 90). Постановленія же губернскихъ собраній, въ случаѣ признанія ихъ нецѣлесообразными, представляются министру внутреннихъ дѣлъ съ заключеніемъ губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (ст. 91). Министръ или разрѣшаетъ исполненіе опротестованнаго постановленія, или входитъ съ представленіемъ объ его отмѣнѣ либо измѣненіи, о чемъ увѣдомляетъ губернатора въ трехмѣсячный срокъ (ст. 93). Отмѣна или измѣненіе постановленій земскихъ собраній разрѣшается по общему правилу комитетомъ министровъ; но если послѣдствіемъ предполагаемаго измѣненія должно явиться возвышеніе земскаго обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ, то дѣло

разрѣшается государственнымъ совѣтомъ тѣмъ порядкомъ, который установленъ для дѣлъ о земскихъ повинностяхъ (ст. 94).

Какъ мы уже говорили, Положеніе 1864 не устанавливало особаго порядка обжалованія постановленій земскихъ собраній частными лицами, предоставляя имъ только право гражданскаго иска на общемъ основаніи (ст. 119). При этомъ, очевидно, было опущено изъ вниманія, что постановленіями земскихъ собраній могутъ быть нарушены не одни гражданскія права, а также и публичные права частныхъ лицъ и во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда земскія учрежденія дѣйствуютъ, какъ органы власти, ими будутъ нарушаться именно публичные права. Между тѣмъ при нарушеніи публичнаго права гражданскій искъ не можетъ имѣть мѣста и гражданскій судъ не можетъ принять дѣла къ своему разсмотрѣнію. Поэтому въ такихъ случаяхъ частнымъ лицамъ оставалось только два пути для того, чтобы добиться отмѣны постановленія, нарушающаго ихъ права: обратиться съ жалобой или къ самому же земскому собранію или къ губернатору въ расчетѣ, что тотъ воспользуется своимъ правомъ протеста для защиты правъ частныхъ лицъ. Но оба эти пути одинаково представлялись не обезпечивающими права частныхъ лицъ. Если жаловаться самому земскому собранію, то оно оказывалось судьей въ собственномъ дѣлѣ и при томъ безапелляціонномъ. Да къ тому же земскія собранія засѣдаютъ всего разъ въ годъ и очень не долго, такъ что потерпѣвшему уже по условіямъ времени не всегда окажется возможнымъ своевременно обжаловать постановленія собранія. Что же касается губернатора, то предоставленнымъ ему правомъ протеста онъ по закону долженъ пользоваться какъ органъ правительственнаго надзора въ видахъ законности и общей цѣлесообразности, а не ради охраны правъ частныхъ лицъ. На такую беззащитность частныхъ лицъ въ отношеніи къ земству было обращено вниманіе при составленіи новаго земскаго положенія и дѣйствующій законъ обстоятельно опредѣляетъ порядокъ обжалованія частными лицами какъ постановленій земскихъ собраній, такъ и распоряженій управъ.

Когда дѣйствіемъ земскихъ учреждений нарушено гражданское право частнаго лица, дѣйствующее Положеніе предоставляетъ ему право гражданскаго иска на общемъ основаніи (ст. 127). Для всѣхъ другихъ случаевъ нарушенія распоряженіями земства правъ частныхъ лицъ установленъ особый порядокъ обжалованія. Законъ различаетъ обжалованіе: 1) обращенныхъ къ исполненію постановленій земскихъ собраній, 2) не вступившихъ еще въ силу постановленій земскихъ собраній и 3) распоряженій земскихъ управъ. Жалобы на обращенныя къ исполненію постановленія приносятся въ сенатъ.

Жалобы на не вступившія въ силу постановленія приносятся губернатору. Если при этомъ жалоба касается постановленія, требующаго министерскаго утвержденія, то губернаторъ представляетъ ее министру; всѣ другія жалобы передаются на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (ст. 128). Жалобы на распоряженія земскихъ управъ приносятся, по усмотрѣнію жалобщика, или земскому собранію или губернатору (ст. 129). Губернаторъ, если признаетъ жалобу заслуживающей уваженія, предлагаетъ управѣ удовлетворить жалобщика (ст. 130). Если управа встрѣтитъ затрудненіе исполнить предложеніе губернатора, то представляетъ ему о томъ, и дѣло передается на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (ст. 103). На рѣшенія губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія могутъ быть также приносимы жалобы въ трехмѣсячный срокъ. Жалобы эти подаются губернатору, который представляетъ ихъ съ объясненіями министру внутреннихъ дѣлъ, а тотъ, съ своимъ заключеніемъ, вноситъ ихъ въ сенатъ (ст. 131).

ГЛАВА III.

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ ¹⁾.

§ 48. Городскіе выборы.

Организація городского самоуправления опредѣляемая въ настоящее время Городовымъ положеніемъ 11 іюня 1892 года (собр. узак., № 69), основана въ общемъ на тѣхъ же началахъ, какъ и земское самоуправленіе съ нѣкоторыми, впрочемъ, довольно существенными особенностями.

Жалованная грамота городамъ Екатерины II 1785 года установила въ нашихъ городахъ чисто сословную организацію, сохранявшуюся, какъ общее правило, вплоть до введенія въ дѣйствіе Городового положенія 1870 г. Но недостатки этой сословной организаціи сказывались уже давно, и еще въ 1846 г. для Петербурга, было издано новое положеніе. Затѣмъ въ 1863 г. было издано новое положеніе для Петербурга и Москвы и въ 1864 г. для Одессы. Но окончательный отказъ отъ сословной организаціи городского

¹⁾ Дитятинъ. Устройство и управленіе городовъ въ Россіи, т. I, 1875 и т. II, 1877 г.

управленія выразился въ изданіи Положенія 1870 г. При составленіи проекта дѣйствующаго теперь Положенія 1892 г. министерство внутреннихъ дѣлъ думало было примѣнить къ городскимъ выборамъ сословную группировку, но предложеніе это было отвергнуто государственнымъ совѣтомъ, и благодаря этому городское самоуправленіе наше не получило и теперь сословной окраски.

Положеніе 1870 г. устанавливало податный цензъ и группировку избирателей на три разряда по различію количества платимыхъ каждымъ изъ нихъ прямыхъ налоговъ въ пользу города. Крупные, средніе и мелкіе плательщики раздѣлялись соотвѣтственно на три разряда, такъ чтобы избиратели каждаго разряда вмѣстѣ уплачивали по одной трети общей суммы налоговъ. Число избирателей трехъ разрядовъ оказывалось, конечно, далеко не одинаковымъ, но каждый разрядъ избиралъ столько же гласныхъ, какъ и другіе. Число представителей сообразовалось, такимъ образомъ, не съ числомъ избирателей, а съ количествомъ платимыхъ ими налоговъ. Эта заимствованная изъ Пруссіи т. н. трехклассная система не имѣетъ у насъ никакихъ историческихъ корней. Да и при разработкѣ Городового положенія 1870 года, принятіе ея не явилось плодомъ достаточно обстоятельнаго обсужденія, не служило выраженіемъ сколько-нибудь общаго убѣжденія. Въ собранныхъ тогда министерствомъ внутреннихъ дѣлъ отзывахъ мѣстныхъ городскихъ комиссій предлагались довольно разнообразныя системы организаціи городского представительства. Но ни въ одномъ изъ нихъ не находили хотя бы косвеннаго указанія на что-либо подобное прусской трехклассной системѣ. Впервые мы встрѣчаемся съ нею въ проектѣ положенія о городскомъ общественномъ управленіи 1864 года ¹⁾. Она выставлена здѣсь однако довольно нерѣшительно, съ оговорками. Проектъ не находить возможнымъ установить ее какъ общее правило. Она предназначалась имъ къ введенію лишь «въ тѣхъ городахъ, гдѣ будетъ признано необходимымъ предоставить обывателямъ участіе въ общественныхъ дѣлахъ по возможности соразмѣрно уплачиваемымъ ими повинностямъ» (ст. 38). На первый разъ введеніе ея предположено было предоставить усмотрѣнію губернатора съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, а съ окончательнымъ установленіемъ новаго городского устройства введеніе или отмѣна классной системы должны бы были быть допускаемы министромъ внутреннихъ дѣлъ не иначе, какъ по ходатайству о томъ мѣстной думы. Самая мотивировка предположеннаго заимствованія прусской системы выборовъ была крайне коротка и

¹⁾ Матеріалы, относящіяся до новаго общественного устройства въ городахъ Имперіи 1877, т. I, стр. 38.

необстоятельна. Составители проекта повидимому совершенно не предугадывали тѣхъ возраженій, какія внушаетъ проектированная ими организація городского представительства ¹⁾).

Когда составленный министерствомъ внутреннихъ дѣлъ проектъ 1864 года былъ сообщенъ на заключеніи другихъ вѣдомствъ, онъ встрѣтилъ весьма серьезныя возраженія. Прежде всего—со стороны бывшаго II отдѣленія. Кодификаціонное учрежденіе находило, что при трехклассной системѣ «составъ cadaго отдѣла избирателей будетъ нерѣдко измѣняться отъ причинъ совершенно случайныхъ. Отъ случайныхъ же причинъ будетъ зависѣть и доля вліянія и значенія cadaго отдѣльнаго избирателя. Увеличеніе сборовъ уплачиваемыхъ однимъ изъ избирателей отдѣла (вслѣдствіе покупки имъ недвижимаго собственности въ городѣ или иныхъ причинъ) можетъ имѣть послѣдствіемъ, что другой избиратель того же отдѣла перейдетъ въ отдѣлъ низшій, безъ всякаго измѣненія въ количествѣ сборовъ, уплачиваемыхъ имъ самимъ, а степень вліянія cadaго изъ остающихся въ высшемъ отдѣлѣ избирателей, вслѣдствіе уменьшенія ихъ числа, увеличится также безъ всякаго измѣненія въ количествѣ уплачиваемыхъ ими сборовъ. Можетъ также случиться, что присутствіе въ одномъ отдѣлѣ немногихъ очень крупныхъ плательщиковъ дастъ отдѣлу право на избраніе большого числа гласныхъ, чѣмъ имѣется на лицо избирателей» ²⁾. Противъ трехклассной системы высказалось также и министерство финансовъ ³⁾. Взамѣнъ трехклассной системы министерство финансовъ предлагало принять территориальную группировку избирателей, а II отдѣленіе выставило свое, довольно сложное дѣленіе избирателей на три собранія. Два первыхъ изъ нихъ соотвѣтствуютъ по своему составу городскимъ избирательнымъ сѣздамъ для земскихъ выборовъ; а третье составлялось изъ владѣльцевъ городскихъ недвижимыхъ имуществъ, торговцевъ и промышленниковъ, неимѣющихъ права участія въ земскихъ выборахъ. Первое и второе собраніе предполагалось составить такъ, чтобы въ первое вошли болѣе богатые лица. Министерство внутреннихъ дѣлъ не отстаивало предложенной имъ трехклассной системы. Въ послѣдующихъ проектахъ 1866 ⁴⁾ и 1869 годовъ ⁵⁾ трехклассная система замѣнилась группировкой городскихъ избирателей, предложенной II отдѣленіемъ. Такимъ образомъ предложеніе о введеніи у насъ прусской трех-

¹⁾ Матеріалы, I, стр. 261.

²⁾ Тамъ же, 497.

³⁾ Тамъ же, 543.

⁴⁾ Тамъ же, II, стр. 111.

⁵⁾ Тамъ же, II, стр. 342.

классной системы было, повидимому, окончательно оставлено. Однако сложность и нѣкоторая искусственность замѣнившей ее системы порождали возраженія. Въ комисіи 1870 года вопросъ о группировкѣ городскихъ избирателей вызвалъ весьма разнорѣчивыя сужденія, въ заключеніе которыхъ тогдашній директоръ хозяйственнаго департамента А. А. Шумахеръ предложилъ возвратиться къ трехклассной системѣ, что и было принято комиссіей единогласно. Любопытны мотивы, приведенные при этомъ А. А. Шумахеромъ ¹⁾. Онъ вовсе не выяснилъ положительныхъ достоинствъ трехклассной системы, а ограничился лишь указаніемъ на неполноту и неточность имѣющихся въ распоряженіи министерства внутреннихъ дѣлъ статистическихъ данныхъ о составѣ городского населенія. При такихъ условіяхъ являлись естественно опасенія, что группировка избирателей, предложенная II Отдѣленіемъ и основанная на принадлежности ко второй или первой гильдіи или на цѣнности владѣемой въ городѣ недвижимости, приведетъ на практикѣ къ совершенно непредвидимымъ результатамъ, къ крайней неравномѣрности численности отдѣльныхъ собраній, къ чрезмѣрной малочисленности какого-нибудь собранія. На основаніи такихъ соображеній и было предложено, не устанавливая подробной регламентаціи группировки избирателей, ограничиться установленіемъ трехклассной системы. При этомъ страннымъ образомъ совершенно упустили изъ вниманія, что при ненадежности имѣющихся статистическихъ данныхъ результаты примѣненія трехклассной системы представляются еще болѣе гадательными. Мало того: какъ на это уже указывало II отдѣленіе, и независимо отъ неполноты статистическихъ данныхъ, трехклассная система по самому своему существу ставить группировку избирателей въ зависимость отъ совершенно случайныхъ и уже положительно не поддающихся предвидѣнію и исчисленію обстоятельствъ. Случайность и неравномѣрность состава отдѣльныхъ собраній представляетъ, такъ сказать, необходимую органическую принадлежность трехклассной системы. Все это не было принято въ соображеніе, и трехклассная система была принята и при этомъ на этотъ разъ не въ видѣ факультативной мѣры, примѣняемой лишь къ нѣкоторымъ городамъ по ходатайству городскихъ думъ, а какъ общее недопускающее исключеній правило.

Введеніе трехклассной системы выборовъ встрѣчено было у насъ общественнымъ мнѣніемъ съ самаго начала весьма несочувственно, и двадцатилѣтній опытъ примѣненія такого порядка группировки избирателей показалъ, что общество въ данномъ случаѣ

¹⁾ Матеріалы, III, стр. 224.

не ошибалось. Практическіе результаты примѣненія трехклассной системы оказались таковы, что неудовлетворительность ее была признана всѣми.

Министерство внутреннихъ дѣлъ въ своемъ проектѣ новаго городского положенія предполагало по общему правилу соединять всѣхъ городскихъ избирателей въ одно избирательное собраніе, которое бы сообща избирало всѣхъ гласныхъ городской думы. Только въ болѣе значительныхъ городахъ, гдѣ число избирателей болѣе 300 и притомъ въ составѣ ихъ имѣется не менѣе $\frac{1}{5}$ лицъ, не принадлежащихъ къ городскимъ сословіямъ, изъ нихъ образуются два избирательныхъ собранія. Въ основу различія этихъ двухъ собраній положено было сословное начало. Одно избирательное собраніе составляютъ лица городского состоянія; другое—лица всѣхъ прочихъ состояній совмѣстно съ представителями учейныхъ, учебныхъ и благотворительныхъ учреждений. Такая группировка избирателей представляла очевидное подражаніе новому земскому положенію. Какъ тамъ первое собраніе образуютъ дворяне, составляющіе основу нашего землевладѣльческаго класса, такъ тутъ въ особое собраніе выдѣляются «городскіе обыватели въ особенности».

Сословная группировка избирателей и въ примѣненіи къ земскимъ выборамъ вызывала и вызываетъ не мало существенныхъ возраженій.

Но изъ всѣхъ нашихъ сословій наибольшую раздробленностью, безъ сомнѣнія, отличается городское состояніе. Въ этомъ отношеніи города наши какъ были всегда, такъ и остались по настоящее время въ полномъ смыслѣ слова «разсыпанной храминой». Разнородность состава «городскихъ обывателей въ особенности» такъ велика, что кромѣ этого нескладнаго и за сто слишкомъ лѣтъ не вошедшаго въ общій обиходъ выраженія, въ языкѣ у насъ нѣтъ вовсе слова, которымъ можно было обозначить всѣ городскія состоянія какъ одно цѣлое, потому что горожане это всѣ жители города—городскіе обыватели вообще, а не одни только городскіе обыватели въ особенности.

При такихъ условіяхъ нѣтъ рѣшительно никакихъ реальныхъ основаній раздѣлять городскихъ избирателей на группы, смотря по тому, принадлежать ли они къ городскимъ сословіямъ или нѣтъ. Такая группировка привела бы на практикѣ къ тому, что избиратели, имѣющіе одинаковые интересы, окажутся раздѣленными, а ничего общаго между собою не имѣющіе—соединенными и все это на основаніи одной формальной приписки къ тому или другому городскому состоянію, никакой особенной связи съ городомъ и городскимъ хозяйствомъ, конечно, неустановляющей. Лицо, ставшее

почетнымъ гражданиномъ по образованію или въ силу рожденія отъ священника или личнаго дворянина, гораздо ближе стоитъ по всѣмъ условіямъ своего происхожденія и жизни къ личнымъ дворянамъ, чѣмъ къ мѣщанамъ. Точно также крестьяне имѣютъ гораздо болѣе общаго съ мѣщанами, нежели съ дворянами. А между тѣмъ при предполагавшейся группировкѣ городскихъ избирателей почетные граждане должны бы избирать совмѣстно съ мѣщанами, а крестьяне—съ дворянами.

Невозможность сословной группировки городскихъ избирателей было признано и государственнымъ совѣтомъ, нашедшимъ, что и распредѣленіе избирателей по роду ихъ ценза на домовладѣльцевъ и представителей торгово-промышленнаго класса привело бы къ соединенію самыхъ разнородныхъ общественныхъ элементовъ въ одно избирательное собраніе. Поэтому государственный совѣтъ нашелъ болѣе цѣлесообразнымъ установить въ многочисленныхъ городахъ территоріальную группировку избирателей, причемъ образованіе вмѣсто одного избирательнаго собранія нѣсколькихъ, по участкамъ города, разрѣшается по ходатайству думы въ столицахъ министромъ а въ прочихъ городахъ—губернаторомъ (ст. 34). Число гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ cadaго участка, опредѣляется пропорціонально числу избирателей.

Такимъ образомъ общимъ правиломъ, нормальнымъ порядкомъ считается соединеніе всѣхъ избирателей въ одно собраніе, избраніе всѣхъ гласныхъ городской думы всѣми избирателями совмѣстно. Трудно понять, почему такой порядокъ признанъ болѣе предпочтительнымъ. Въ самыхъ мелкихъ городахъ дума состоитъ не менѣе, какъ изъ 20 гласныхъ, въ столицахъ ихъ число доходитъ до 160. Совмѣстное избраніе такого числа представителей всѣми избирателями города представляетъ неизбѣжно серьезныя неудобства. Прежде всего самая процедура голосованія становится крайне медленной и утомительной. Затѣмъ затрудняется при этомъ самая возможность полученія абсолютнаго большинства достаточнымъ числомъ кандидатовъ, такъ какъ не вездѣ найдется потребное число лицъ, пользующихся поддержкой большинства всего населенія города, краснорѣчивымъ доказательствомъ чему могутъ служить первые же выборы по новому Положенію въ Петербургѣ, проведеніе къ избранію вмѣсто 160 всего 55 гласныхъ. Самая подача голосовъ не можетъ быть при этомъ вполне сознательна, такъ какъ, конечно, рѣдкій избиратель можетъ сознательно выбрать 160 достойныхъ представителей. Между тѣмъ, Положеніе 1892 г. устанавливаетъ правило, косвенно очень затрудняющее установленіе нѣсколькихъ избирательныхъ собраній по участкамъ города. Каждымъ избирательнымъ

собраніемъ могутъ быть избираемы въ гласные только лица, принадлежащія къ этому самому собранію (ст. 439). Такимъ образомъ съ раздѣленіемъ избирателей на нѣсколько собраній совершенно искусственно и случайно ограничивается кругъ лицъ, подлежащихъ избранію. При органической группировкѣ избирателей по сословіямъ или по различію имущественныхъ классовъ, такое ограниченіе избираемости еще можетъ имѣть значеніе, такъ какъ имъ обеспечивается избраніе представителей всѣхъ различныхъ сословій или имущественныхъ классовъ. Но при механической группировкѣ избирателей по территоріальнымъ округамъ подобное ограниченіе не можетъ имѣть за собою никакого серьезнаго основанія, въ городскихъ выборахъ меньше чѣмъ гдѣ-либо. Отдѣльныя части города не образуютъ изъ себя обособленныя мѣстности съ различными мѣстными интересами. Городское населеніе живетъ такъ тѣсно, что различіе интересовъ его отдѣльныхъ группъ меньше всего обуславливается жительствомъ въ той или другой части города. Вмѣстѣ съ тѣмъ жители одного и того же участка города вовсе не образуютъ изъ себя чего-нибудь цѣлаго, сплоченнаго. Поэтому легко могутъ найтись лица, вообще пользующіяся большимъ уваженіемъ городского населенія, но вовсе не находящія себѣ поддержки именно среди своихъ ближайшихъ сосѣдей. Случайность жительства въ данной части города можетъ такимъ образомъ лишить ихъ возможности попасть въ гласные.

Что касается условій избирательнаго права, то новое Положеніе, отказавшись отъ трехклассной системы, замѣнило вмѣстѣ съ тѣмъ податной цензъ—имущественнымъ. Правомъ участія въ городскихъ выборахъ пользуются: 1) собственники или пожизненные владѣльцы недвижимости, находящейся въ предѣлахъ города и отчужденной для взиманія отчѣночнаго въ пользу города сбора—въ столицахъ не менѣе 3000 р.; въ городахъ свыше 100,000 населенія—не менѣе 1,500; въ городахъ губернскихъ, областныхъ и образующихъ градоначальство и въ болѣе значительныхъ уѣздныхъ — не менѣе 1,000 р., а въ остальныхъ не менѣе 300 р. (ст. 2) держатели торгово-промышленныхъ заведеній, требующихъ выборки гильдейскаго свидѣтельства, притомъ въ столицахъ непременно первой гильдіи (ст. 24).

Составители Положенія 1892 г. имѣли въ виду ограничить участіе въ городскихъ выборахъ только владѣльцами недвижимости, надѣливъ наряду съ ними правомъ голоса только купцовъ первой гильдіи и то лишь подъ условіемъ содержанія ими торгово-промышленныхъ заведеній. Устраненіе мелкихъ торговцевъ и приказчиковъ мотивировалось тѣмъ, что «лишенные всякой экономической само-

стоятельности, малообразованные и равнодушные къ городскимъ дѣламъ, они являлись послушнымъ орудіемъ крупныхъ коммерческихъ дѣятелей города. Располагая вслѣдствіе сего, значительнымъ числомъ голосовъ, послѣдніе легко проводили на выборахъ удобныхъ имъ кандидатовъ, которые затѣмъ преслѣдуютъ одностороннія цѣли торгово-промышленнаго класса, въ ущербъ дѣйствительнымъ пользамъ и нуждамъ большинства городскихъ обывателей. Однако предполагавшееся устраненіе купцовъ второй гильдіи встрѣтило возраженія со стороны министра финансовъ. Было указано, «что въ огромномъ большинствѣ городовъ купцовъ первой гильдіи или не имѣется вовсе, или же число ихъ весьма незначительно; купцы же второй гильдіи, являясь исконными городскими обывателями, составляютъ болѣе просвѣщенный классъ жителей. Съ устраненіемъ ихъ отъ участія въ общественномъ управленіи, завѣдываніе городскимъ хозяйствомъ и благоустройствомъ перешло бы во многихъ городахъ въ руки малограмотныхъ мѣщанъ и ремесленниковъ, едва ли пригодныхъ къ такой дѣятельности. При этомъ торговые интересы остались бы безъ законной защиты въ городскомъ общественномъ управленіи». Поэтому государственный совѣтъ и полагалъ устраненіе отъ выборовъ купцовъ второй гильдіи ограничить только столицами.

Въ государственномъ совѣтѣ высказаны были и другія предположенія относительно измѣненія проектированныхъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, условій ценза, не принятыя, однако, совѣтомъ и не вошедшія въ законъ. Такъ, министръ финансовъ вмѣстѣ съ предоставленіемъ права голоса купцамъ второй гильдіи, предлагалъ возвысить имущественный цензъ. Но государственный совѣтъ нашелъ, что и проектированнымъ размѣромъ ценза уже значительно сокращается число избирателей. Изъ общаго числа 336 городовъ, по которымъ были собраны статистическія данныя, въ 154 число избирателей не будетъ достигать сотни. Кромѣ того, обращено было вниманіе, что стоимость, опредѣляемая городской оцѣнкой обыкновенно въ три или четыре раза ниже дѣйствительной цѣнности. Это объясняется тѣмъ, что городская оцѣнка служитъ основаніемъ для взиманія не однихъ городскихъ, но также государственныхъ и земскихъ сборовъ. Съ другой стороны государственнымъ контролеромъ и министромъ юстиціи было высказано предположеніе объ установленіи квартирнаго налога съ предоставленіемъ его плательщикамъ избирательнаго права въ видахъ привлеченія большаго числа просвѣщенныхъ дѣятелей къ участию въ городскомъ управленіи. Это предположеніе возникало еще при составленіи Городового положенія 1870 г. и тогда уже не встрѣчало

сколько-нибудь существенныхъ возраженій, но дѣло ограничилось предоставленіемъ городскимъ думамъ права ходатайства объ установленіи такого налога ¹⁾. Точно также и теперь государственный совѣтъ призналъ это предположеніе заслуживающимъ полного вниманія, но не нашелъ возможнымъ «приступить теперь же къ его разсмотрѣнію за отсутствіемъ достаточно твердыхъ данныхъ, которыя позволяли бы правильно судить о способахъ къ осуществленію сей мѣры».

Другія условія избирательнаго права для городскихъ выборовъ въ общемъ тѣ-же, что и для земскихъ выборовъ, но Городское положеніе присоединяетъ къ нимъ еще два отрицательныхъ условія. Въ городскихъ выборахъ не могутъ принимать участія: 1) держатели и сидѣльцы винныхъ и ведерныхъ лавокъ и питейныхъ домовъ и 2) лица, за которыми числятся недоимки по городскимъ сборамъ свыше полугодового оклада (ст. 35, пп. 7 и 8).

Quorum для городскихъ избирательныхъ собраній установленъ болѣе, чѣмъ для земскихъ. Избраніе земскихъ гласныхъ можетъ быть произведено, когда избиратели соберутся въ числѣ превышающемъ лишь $\frac{2}{3}$ числа гласныхъ, подлежащихъ избранію; для избранія же городскихъ гласныхъ требуется, чтобы избиратели собрались въ числѣ превышающемъ все число подлежащихъ избранію гласныхъ и кандидатовъ къ нимъ, которыхъ должно быть не менѣе $\frac{1}{5}$ числа гласныхъ (ст. 42). Баллотировкѣ можетъ подвергаться всякій, не отказавшійся отъ нея, и предложенный не менѣе какъ 5 избирателями или самъ изъявившій желаніе баллотироваться (ст. 43). Еслибы послѣ двукратнаго производства выборовъ окажется избраннымъ менѣе $\frac{2}{3}$ положеннаго числа гласныхъ, то недостающее число пополняется министромъ внутреннихъ дѣлъ изъ лицъ, состоявшихъ гласными въ предшествующее четырехлѣтіе по старшинству полученныхъ ими голосовъ, а при равенствѣ голосовъ—по жребію (ст. 54). Слѣдовательно, въ отличіе отъ Земскаго положенія, Городовое положеніе требуетъ, чтобы вновь избранные, хотя бы и въ недостаточномъ числѣ, непременно всѣ вошли въ составъ новой думы. Земское же собраніе въ такомъ случаѣ цѣликомъ сохраняетъ свой прежній составъ.

§ 49. Городскія учрежденія.

Подобно земскимъ учрежденіямъ и городскія учрежденія слагаются изъ представительнаго собранія—городской думы и исполнительнаго органа—городской управы.

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 470; III, стр. 476.

Дума составляется подъ предсѣдательствомъ головы, изъ гласныхъ избираемыхъ на четыре года и предсѣдателя уѣздной земской управы. Кромѣ того, епархіальное начальство можетъ назначить въ думу депутата отъ духовного вѣдомства (ст. 57). Число гласныхъ зависитъ отъ числа избирателей. Въ городахъ, имѣющихъ не болѣе 100 избирателей дума составляется изъ 20 гласныхъ. Затѣмъ на каждыя 50 избирателей свыше 100 прибавляется по три гласныхъ, пока число гласныхъ не достигнетъ 40. Впрочемъ для болѣе крупныхъ городовъ этотъ максимумъ значительно повышается. Для городовъ губернскихъ, областныхъ и болѣе значительныхъ уѣздныхъ онъ установленъ въ 60 гласныхъ; для города Одессы и губернскихъ городовъ, имѣющихъ болѣе 100,000 жителей—въ 80 гласныхъ, и наконецъ для столицъ—въ 160 гласныхъ (ст. 56).

Опредѣленный такимъ образомъ численный составъ думы представляетъ значительное сокращеніе сравнительно съ Положеніемъ 1870 г., установившимъ минимумъ въ 30 гласныхъ и максимумъ, для Петербурга, въ 252. Составители новаго Положенія, находя, что многочисленность состава препятствуетъ иногда успѣшности занятій думы, предполагали даже установить минимумъ въ 15, а максимумъ всего въ 120 гласныхъ. Но государственный совѣтъ нашелъ такое сокращеніе чрезмѣрнымъ, особенно въ виду того, что въ городахъ съ хозяйствомъ болѣе или менѣе сложнымъ значительное число членовъ думы призывается къ занятію различнаго рода должностей и къ исполненію отдѣльныхъ порученій по городскому управленію. Поэтому при слишкомъ ограниченномъ числѣ гласныхъ некому бы было провѣрять ихъ дѣятельность.

Въ отличіе отъ земскихъ собраній городскія думы не суть періодически въ опредѣленные сроки созываемыя собранія. Думы засѣдаютъ постоянно, ихъ засѣданія назначаются по мѣрѣ надобности. Эта особенность обусловлена прежде всего особенностями городской жизни болѣе подвижной, идущей болѣе быстрымъ шагомъ и потому требующей и болѣе энергичной дѣятельности, не позволяющей ждать и откладывать. Но, кромѣ того, постоянныя собранія мѣстныхъ представителей вообще желательны такъ какъ этимъ устанавливается болѣе дѣятельное, болѣе непосредственное участіе мѣстнаго общества въ заведываніи мѣстными дѣлами, поддерживается болѣе живой къ нимъ интересъ. И если въ виду большихъ разстояній и проистекающей отъ того затруднительности частыхъ собраній гласныхъ въ уѣздѣ и губерніи приходится довольствоваться однимъ собраніемъ въ годъ, то условія городской жизни дѣлаютъ возможнымъ не устанавливать такого ограниченія. Гласнымъ,

живущимъ бокъ о бокъ въ одномъ городѣ не трудно собираться каждый разъ какъ того требуютъ городскія дѣла. Сообразно съ этимъ Положеніе 1870 г. не устанавливало никакого ограниченія числа думскихъ засѣданій, предоставляя назначать засѣданія, какъ того потребуютъ дѣла. Составители Положенія 1892 г. напротивъ, нашли нужнымъ установить въ этомъ отношеніи ограниченіе. Министерство внутреннихъ дѣлъ предполагало придать думами характеръ періодическихъ, именно четыре разъ въ годъ, созываемыхъ собраній. Въ пользу этого выставлялось то соображеніе, что этимъ упорядочивался бы ходъ думскихъ занятій, устранялось бы назначеніе собраній въ расчетъ на разрѣшеніе извѣстныхъ вопросовъ въ отсутствіе нѣкоторыхъ гласныхъ и предоставлялась бы возможность полезнымъ общественнымъ дѣятелямъ располагать свои частныя занятія сообразно разъ опредѣленному сроку думскихъ собраній. Государственный совѣтъ нашелъ, однако, неудобнымъ такъ ограничивать число думскихъ засѣданій, и согласно его заключенію дѣйствующее законодательство постановляетъ, что очередныя засѣданія думы должны происходить не рѣже четырехъ разъ въ годъ и не чаще двухъ разъ въ мѣсяцъ, причемъ расписаніе очередныхъ засѣданій составляется сразу на весь годъ, въ декабрѣ (ст. 64). При этомъ прямо оговорено, что если назначенныя на данное собраніе дѣла не будутъ окончены въ одинъ день, то разсмотрѣніе ихъ продолжается въ слѣдующіе за тѣмъ дни (см. 65). Такъ какъ продолжительность отдѣльнаго очереднаго собранія ничѣмъ не ограничена, то фактически засѣданія думы могутъ превратиться въ постоянныя, непрерывныя. Кромѣ того, законъ предусматриваетъ возможность назначенія и чрезвычайныхъ собраній съ разрѣшенія губернатора, за исключеніемъ Петербурга, гдѣ они разрѣшаются министромъ, и Москвы, гдѣ требуется разрѣшеніе генераль-губернатора (ст. 66).

Quotum думы опредѣляется различно, смотря по числу гласныхъ. Если гласныхъ не болѣе 40, требуется присутствіе не менѣе $1\frac{1}{2}$ всѣхъ гласныхъ; если болѣе 40 — не менѣе $\frac{1}{3}$ (ст. 70). Дѣла рѣшаются вообще по большинству голосовъ (ст. 72), но для нѣкоторыхъ дѣлъ, специально перечисленныхъ въ ст. 72 Положенія ¹⁾, требуется большинство $\frac{2}{3}$ и присутствіе въ думахъ, имѣющихъ не

¹⁾ Таково именно: 1) приобрѣтеніе и отчужденіе недвижимостей, за исключеніемъ указанныхъ въ п. 2; 2) раздѣлка мѣстъ, назначенныхъ по городскому плану подъ застройку частными зданіями и урегулированія городского населенія; 3) условія выкупа состоящихъ въ безсрочной арендѣ участковъ; 4) займы, поручительство или гарантіи отъ имени города; 5) переложеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя и принятія на средства города повинностей домовладѣльцевъ и 6) возбужденіе ответственности должностныхъ лицъ.

болѣе 40 гласныхъ, — не менѣе $\frac{2}{3}$, а въ другихъ — не менѣе $\frac{1}{2}$ полного состава. Для земскихъ собраній не установлено подобнаго правила: тамъ всё дѣла безразлично рѣшаются простымъ большинствомъ. Но за-то тамъ установленъ въ извѣстной степени контроль губернскихъ собраній надъ постановленіями уѣздныхъ, чего нѣтъ въ городскихъ думахъ, такъ какъ всё думы, уѣздныя и губернскія, поставлены въ равное положеніе.

Городская управа составляется подъ предсѣдательствомъ городского головы изъ двухъ членовъ; но число членовъ управы можетъ быть увеличиваемо по постановленію думы въ болѣе значительныхъ городахъ до трехъ, въ городахъ съ населеніемъ свыше 100,000—до четырехъ, а въ столицахъ—и до шести.

Увеличеніе числа членовъ управы свыше этой нормы допускается только съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 90). Въ столицахъ, въ Одессѣ и въ Ригѣ въ составъ управы входитъ еще товарищъ городского головы (ст. 91), а въ другихъ городахъ дума избираетъ одного изъ членовъ управы заступающимъ мѣсто головы (ст. 93).

Всѣ члены управы избираются думою (ст. 115) какъ изъ гласныхъ, такъ и вообще изъ лицъ, имѣющихъ право голоса на выборахъ (ст. 116); только столичныя головы назначаются Высочайшею властью по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, причемъ думѣ предоставляется избрать двухъ кандидатовъ изъ числа гласныхъ (ст. 114). Товарищи городскихъ головъ и городскіе головы губернскихъ, областныхъ и городовъ, образующихъ градоначальства, утверждаются министромъ, головы другихъ городовъ—губернаторомъ (ст. 118). Послѣдствія неутвержденія тѣ-же, что и по земскому положенію (ст. 119). Городской голова и членъ управы считаются состоящими на государственной службѣ, но въ отличіе отъ членовъ земскихъ управъ, тѣ изъ нихъ, которые не имѣютъ права поступать на государственную службу, въ чины не производятся (ст. 121).

Городскія управы пользуются въ отношеніи къ думѣ большею самостоятельностью, чѣмъ земскія управы въ отношеніи къ земскому собранію. Это обусловливается двумя особенностями въ организаціи городскихъ управъ: во-первыхъ тѣмъ, что городской голова предсѣдательствуетъ одинаково и въ управѣ, и въ думѣ; во-вторыхъ тѣмъ, что члены управы хотя и избираются также, какъ и гласные, на четыре года, но выбываютъ не сразу, а по очереди: черезъ каждыя два года выбываетъ половина членовъ (ст. 124). Поэтому по избранію новой думы половина членовъ управы являются избранными прежнимъ составомъ думы.

Первая изъ этихъ особенностей установлена была уже Положеніемъ 1870 г., при томъ по настоянію призванныхъ въ комиссію князя Урусова по пересмотру проекта городскихъ головъ. Въ проектѣ предполагалось дать управѣ и думѣ двухъ различныхъ предсѣдателей. Но городскіе головы Одессы (Новосельскій), Петербурга (Погребовъ), Череповца (Милютинъ), Харькова (Шатуновъ), Ельца (Русановъ), Вознесенско-Посадскаго (Гарелинъ) и Москвы (князь Черкасовъ) высказались рѣшительно за предоставленіе головѣ предсѣдательства и въ управѣ, и въ думѣ ¹⁾.

Самымъ сильнымъ и основнымъ доводомъ въ пользу такого порядка служило то соображеніе, что въ отличіе отъ земскихъ собраний дума засѣдаетъ не одинъ разъ въ годъ для повѣрки дѣятельности управы и для разрѣшенія важнѣйшихъ вопросовъ, а постоянно, и потому по необходимости должно сказаться съ ихъ стороны стремленіе къ вмѣшательству во всѣ подробности городского управленія и слѣдовательно къ крайнему стѣсненію самостоятельности управы. Между тѣмъ, управы могутъ нести передъ думой дѣйствительную отвѣтственность за веденіе ввѣренныхъ имъ дѣлъ только подъ условіемъ извѣстной самостоятельности въ этой сферѣ. Если дума станетъ вмѣшиваться во всѣ мелочи, управа не можетъ быть признана отвѣтственной, сдѣлавшись лишь пассивной исполнительницей непосредственныхъ распоряженій. Поэтому для того, чтобы отвѣтственность управы могла быть дѣйствительной, необходимо создать извѣстный противовѣсъ естественному стремленію постоянно засѣдающей думы къ подчиненію дѣятельности управы непосредственнымъ своимъ распоряженіямъ по всѣмъ частнымъ подробностямъ управленія. Такимъ противовѣсомъ и служить предсѣдательство головы одновременно и въ управѣ, и въ думѣ.

Частичное обновленіе состава управы есть нововведеніе дѣйствующаго Положенія. Мотивомъ къ нему послужило, конечно, желаніе придать городскому управленію больше постоянства и устойчивости. Вновь избранная дума выбираетъ только половину членовъ управы; другая половина остается старая. Такимъ образомъ, обезпечено нахожденіе въ управѣ уже опытныхъ въ городскомъ управленіи лицъ. Едва ли, однако, эти соображенія могутъ быть признаны вполне убѣдительными. Первое условіе успѣшнаго управленія есть, безъ сомнѣнія, возможная солидарность между думою и управой. Всякій антагонизмъ между ними не можетъ не отзываться весьма вредно на дѣлахъ городского управленія. А между тѣмъ, частичное обновленіе состава управы ослабляетъ эту соли-

¹⁾ Матеріалы, III, стр. 247—261.

дарность. Съ другой стороны, большая устойчивость управления также едва-ли будетъ обезпечена, такъ какъ при избраніи половины членовъ и головы новою думой вновь избранные всегда составляютъ въ управѣ большинство, при томъ большинство, имѣющее за собой и большинство думы. Къ тому же городской голова, являющійся всегда избранникомъ наличнаго состава думы, не только пользуется особымъ вліяніемъ въ управѣ какъ представитель и управы, и думы, но кромѣ того, законъ предоставляетъ ему, какъ и предсѣдателямъ земскихъ управъ, право, когда онъ найдетъ опредѣленіе большинства управы противнымъ закону, остановить исполненіе опредѣленія и представить дѣло губернатору, который передаетъ его на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія (ст. 99).

Для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями хозяйства и управления могутъ быть назначаемы думою особыя лица и исполнительныя комиссіи, дѣйствующія въ подчиненіи управѣ (ст. 103). Городовое положеніе не устанавливаетъ, въ отличіе отъ земскаго положенія, никакихъ ограничительныхъ условій относительно выбора этихъ лицъ и членовъ комиссій, но за-то требуетъ, чтобы предсѣдателями комиссій были члены управы. Если же, по представленію управы, дума изберетъ въ предсѣдатели особое лицо, то оно вмѣстѣ съ тѣмъ получаетъ право голоса въ управѣ по разрѣшенію тѣхъ дѣлъ, которыя относятся къ вѣдѣнію его комиссій (ст. 104).

Городскія управы поставлены въ то-же подчиненіе губернатору, какъ и земскія съ одной, впрочемъ, особенностью. Мы указывали, что въ случаѣ замѣченныхъ губернаторомъ неправильныхъ дѣйствій земской управы дѣло представляется на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія безъ всякаго участія въ томъ земскаго собранія ¹⁾. Министерство внутреннихъ дѣлъ предполагало въ своемъ проектѣ установить такой же порядокъ и относительно городскихъ управъ. Но государственный совѣтъ обратилъ вниманіе на ненормальность того, что «дума совершенно устраняется отъ участія въ обсужденіи возбуждаемыхъ губернскимъ начальствомъ вопросовъ о неправильныхъ дѣйствіяхъ исполнительныхъ ея органовъ, сохраняя лишь право обжалованія касающихся сего предмета рѣшеній губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія сенату. Не нужно забывать, что въ дѣлахъ городского общественнаго управленія распорядительная власть принадлежитъ думѣ, постановленія которой обязательны для исполнительныхъ ея органовъ. При этихъ условіяхъ неправильныя дѣйствія послѣднихъ

¹⁾ Смори, стр. 325.

могутъ выразиться большею частью въ такихъ распоряженіяхъ, которыя или противорѣчатъ преподаннымъ думою указаніямъ, или съ ними согласны. Въ первомъ случаѣ, внесеніе возбужденнаго вопроса о неправильныхъ дѣйствіяхъ управы на разсмотрѣніе думы даетъ послѣдней возможность настоять на исполненіи ея распоряженій. Во второмъ—думѣ открытъ будетъ путь къ пересмотру ея постановленій, неправильность коихъ обнаружилась при ихъ исполненіи. Въ томъ и другомъ случаѣ отмѣна распоряженія управы постановленіемъ думы значительно упростила бы и ускорила возстановленіе нарушеннаго порядка. Наконецъ, въ тѣхъ рѣдкихъ, должно надѣяться, случаяхъ, когда дума, согласившись съ мнѣніемъ управы, встрѣтила бы и съ своей стороны затрудненіе исполнить предложеніе губернатора,—внесеніе дѣла въ губернское присутствіе съ отзывомъ думы значительно облегчило бы послѣднему правильное разрѣшеніе возбужденнаго вопроса». По этимъ соображеніямъ въ ст. 101 Город. полож. постановлено, что управа, встрѣтивъ затрудненіе къ исполненію предложенія губернатора, представляетъ о томъ думѣ, и только въ случаѣ согласія думы съ управою дѣло представляется губернатору и передается имъ на разрѣшеніе губернскаго присутствія. Такой порядокъ, безъ сомнѣнія, болѣе правиленъ, и было бы желательно примѣненіе его и къ земскимъ управамъ.

Въ виду того, что многіе изъ нашихъ городовъ крайне малолюдны и бѣдны, законодатель не счелъ возможнымъ установить обязательное примѣненіе этой довольно сложной организаціи ко всѣмъ городскимъ поселеніямъ. Во-первыхъ, въ незначительныхъ уѣздныхъ и безуѣздныхъ городахъ обязанности управы могутъ быть возлагаемы, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, единолично на голову, съ назначеніемъ ему по избранію думы помощника (ст. 42). Во-вторыхъ, въ городскихъ поселеніяхъ, перечисленныхъ въ особомъ спискѣ, утверждаемомъ по разсмотрѣніи въ комитетѣ министровъ, Высочайшею властью, вводится упрощенное городское общественное управленіе (ст. 22).

При упрощенномъ управленіи вмѣсто думы учреждается собраніе городскихъ уполномоченныхъ въ числѣ отъ 12 до 15 (правило упр. гор. общ. упр., § 1), избираемыхъ сходомъ мѣстныхъ домохозяевъ изъ лицъ, владѣющихъ недвижимою цѣною не менѣе 100 р. (§ 2). Собраніе уполномоченныхъ избираетъ старосту съ однимъ или, съ разрѣшенія губернатора, съ двумя помощниками (§ 7). Староста предѣлательствуетъ въ собраніи уполномоченныхъ и есть вмѣстѣ съ тѣмъ исполнительный органъ (§ 8). Какъ уполно-

моченные, такъ и староста, и его помощники избираются на четырехлѣтній срокъ (§ 9).

Такова организація городскихъ учреждений. Что же касается ихъ дѣятельности, то она въ общемъ поставлена въ тѣ же условія, что и дѣятельность земскихъ учреждений. Такъ прежде всего ст. 2 Городоваго Положенія, причисляющая предметы вѣдѣнія городского управленія, какъ бы повторяетъ ст. 2 Земскаго Положенія съ весьма небольшими отступленіями. Городскому самоуправленію не предоставлено, конечно, попеченія о земледѣліи и кромѣ того содержанія почтъ. Съ другой стороны, города вѣдаютъ нѣкоторые дѣла, не отнесенныя къ компетенціи земскихъ учреждений. Сюда относится попеченіе объ устройствѣ библиотекъ, музеевъ, театровъ и другихъ подобнаго рода общепользныхъ учреждений (ст. 2, п. 10), водоснабженіе и освѣщеніе города (п. 4), а также попеченіе объ устройствѣ православныхъ храмовъ¹⁾ и поддержаніи ихъ въ исправности и благолѣпіи, и объ учрежденіяхъ, имѣющихъ цѣлью укрѣпленіе религіознаго чувства и поднятіе нравственности городского населенія (ст. 4). Городскія думы, какъ и земскія собранія, могутъ издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія. Кругъ предметовъ, къ которымъ могутъ относиться эти постановленія, нѣсколько шире, нежели у земствъ. Такъ думы могутъ издавать указы о мѣрахъ къ охраненію цѣлости состоящихъ въ завѣдываніи общественнаго управленія сооружений и памятниковъ и объ исправномъ ихъ содержаніи (ст. 108, п. 3), о мѣрахъ безопасности противъ домашнихъ животныхъ (п. 10), о порядкѣ движенія по улицамъ, каналамъ и о мѣрахъ противъ наводненій (п. 12) и о принятіи для охраненія благочинія и порядка въ публичныхъ мѣстахъ мѣръ, сопряженныхъ съ расходами или ограниченіями въ производствѣ торговли и промысловъ (п. 13). Впрочемъ, перечисленіе этихъ предметовъ и въ Городовомъ положеніи, также какъ и въ Земскомъ, не имѣетъ рѣшающаго значенія. Въ п. 14 оговорено, что думы могутъ издавать указы и по всѣмъ другимъ предметамъ, относительно которыхъ это постановлено въ особыхъ узаконеніяхъ. Съ другой стороны законъ прямо указываетъ, что постановленія думъ не могутъ касаться: 1) торговли крѣпкими напитками, такъ какъ постановленія о ней издаются питейными присутствіями; 2) предупрежденія и прекращенія чумы рогатаго скота, что относится къ вѣдѣнію губернскихъ земскихъ собраній, и 3) тамъ, гдѣ имѣются

¹⁾ Земское положеніе 1864 г. также относило попеченіе о постройкѣ церквей къ вѣдѣнію земства, но дѣйствующимъ земскимъ положеніемъ почему то земство лишено этого права.

торговья присутствія — предметовъ, отнесенныхъ къ ихъ вѣдѣнію ¹⁾).

Всѣ постановленія думъ, какъ и земскихъ собраній, представляются губернатору (ст. 76), который можетъ въ двухнедѣльный срокъ остановить ихъ исполненіе, если найдетъ ихъ незаконными или нецѣлесообразными (ст. 83). Вопросы о незаконности думскихъ постановленій разрѣшаются тѣмъ же порядкомъ, какъ и по земскому управленію — губернскимъ присутствіемъ и сенатомъ. При этомъ надо замѣтить, что мѣстный коллегіальный органъ надзора за самоуправленіемъ былъ установленъ первоначально въ 1870 г. и только для городского самоуправления, и только земское положеніе 1890 г. установило и губернскія по земскимъ дѣламъ присутствія. Теперь мѣстнымъ органомъ надзора какъ за земскимъ, такъ и за городскимъ самоуправленіемъ служить губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе. При обсужденіи въ присутствіи дѣлъ городского общественнаго управленія въ составъ присутствія, взаимнѣ члена по выбору губернскаго земскаго собранія, входитъ членъ по выбору думы губернскаго города, избираемый изъ числа ея гласныхъ (ст. 12). Въ Москвѣ, въ случаѣ особенной важности, въ присутствіи по городскимъ дѣламъ можетъ предсѣдательствовать генералъ-губернаторъ; въ такомъ случаѣ губернаторъ присутствуетъ на правахъ члена вмѣсто вице-губернатора (ст. 12, прим.). Въ городахъ же Петербургѣ, Одессѣ, Кронштадтѣ, Николаевѣ, Керчи и Севастополѣ, а также въ губерніяхъ и областяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, организуются особыя по городскимъ дѣламъ присутствія.

Вопросы о нецѣлесообразности думскихъ постановленій разрѣшаются тѣмъ же порядкомъ, какъ и для земскихъ, только въ томъ случаѣ, если дѣло идетъ о возвышеніи городского обложенія противъ опредѣленнаго думою размѣра. Въ другихъ случаяхъ установленный для отмѣны нецѣлесообразныхъ постановленій земскихъ собраній порядокъ примѣняется только для столицъ, губернскихъ и областныхъ городовъ, городовъ, составляющихъ градоначальство, и для тѣхъ уѣздныхъ городовъ, которые внесены въ особое описаніе, составляемое министромъ внутреннихъ дѣлъ и утверждаемое Высочайшею властью по положеніямъ Комитета Министровъ. Для всѣхъ другихъ городскихъ поселеній эти вопросы разрѣшаются собственною властью министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 88).

Въ проектѣ министерства предполагалось предоставить министру внутреннихъ дѣлъ право отмѣнять собственною властью всѣ нецѣлесообразныя постановленія думъ безъ всякаго различія. Но го-

сударственный совѣтъ нашелъ предоставленіе министру права отмѣнять или измѣнять постановленія думъ въ тѣхъ случаяхъ, когда эта мѣра влечетъ за собою возвышеніе городского обложенія противорѣчащимъ кореннымъ началамъ нашего государственнаго строя. На основаніи ст. 557 закон. о сост., никакое правительство или власть не можетъ налагать на городскихъ обывателей никакихъ податей, тягостей или службъ, сверхъ установленныхъ закономъ, безъ подписанія руки Императорскаго Величества. Сообразно сему, возложеніе на городъ тѣхъ или иныхъ расходовъ можетъ быть допущено не иначе, какъ путемъ самообложенія или же въ порядкѣ законодательномъ, чрезъ государственный совѣтъ. Что же касается отмѣны или измѣненія думскихъ постановленій, когда мѣры эти не связаны съ возвышеніемъ городского обложенія, то государственный совѣтъ нашелъ, что доведеніе вопросовъ этого рода, возникающихъ по мелкимъ городскимъ поселеніямъ, до комитета министровъ дѣйствительно не вызывается необходимостью и могло бы повлечь за собою непосильное обремененіе комитета. Но въ отношеніи отмѣны постановленій думъ болѣе значительныхъ городовъ признано было желательнымъ удержатъ порядокъ, установленный для земствъ, для обезпеченія участія въ обсужденіи этихъ вопросовъ на-ряду съ министромъ внутреннихъ дѣлъ и начальниковъ другихъ министерствъ, интересы которыхъ затрогиваются дѣлами общественнаго управленія въ крупныхъ городскихъ центрахъ. Въ силу этихъ соображеній и было установлено указанное выше различіе въ порядкѣ отмѣны постановленій думъ болѣе или менѣе значительныхъ городовъ.

Подобное различіе, однако, едва ли можетъ быть признано справедливымъ и удобнымъ. Значеніе возникающихъ между органами самоуправленія и правительственными учрежденіями пререканій отнюдь не находится въ прямомъ соотвѣтствіи съ многолюдствомъ или богатствомъ того или другого города. И въ самомъ захудаломъ городишкѣ могутъ возбуждаться важные, принципиальные вопросы права. И конечно, несправедливо населенію маленькихъ городовъ давать меньшее обезпеченіе ихъ правъ, нежели населенію большихъ городовъ. Къ тому же величина города можетъ замѣтнѣе всего отзываться собственно на размѣрахъ имущественныхъ интересовъ, связанныхъ съ вопросами городского управленія, а между тѣмъ, возвышеніе городского обложенія противъ опредѣленнаго думой размѣра допускается во всѣхъ городахъ безразлично, и слѣдовательно какъ бы незначителенъ ни былъ данный городской бюджетъ, не иначе какъ по обсужденію государственнаго совѣта. Безъ сомнѣнія разсмотрѣніе комитетомъ министровъ всѣхъ дѣлъ объ

отмѣнѣ думскихъ постановленій привело бы неизбѣжно къ чрезвычайному обремененію комитета. Но и вообще комитету, дѣйствующему въ составѣ только общаго присутствія, засѣдающему всего разъ въ недѣлю и состоящему изъ лицъ и такъ очень занятыхъ едва-ли ли возможно съ успѣхомъ выполнить новую возложенную на него функцію надзора за органами самоуправленія.

Въ интересахъ успѣшнаго выполненія этой функціи представляется настоятельная необходимость организовать при комитетѣ министровъ въ видѣ специальныхъ секцій особый совѣтъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ. При содѣйствіи такого совѣта комитетъ могъ бы справиться со всѣми дѣлами объ отмѣнѣ думскихъ и земскихъ постановленій безъ установленія несправедливаго различія крупныхъ и мелкихъ городовъ ¹⁾.

Нѣкоторые постановленія думъ требуютъ утвержденія, однѣ—губернатора, другія—министра внутреннихъ дѣлъ. И въ этомъ отношеніи не всѣ города поставлены въ одинаковыя условія, а проводится различіе между столицами, губернскими, областными и градоначальственными и остальными городами такъ, что кругъ дѣлъ, постановленія по которымъ требуютъ министерскаго утвержденія, шире для губернскихъ городовъ, чѣмъ для остальныхъ и еще шире—для столицъ (ст. 78 и 79).

Опредѣленіе отношенія городского общественнаго управленія къ правительственной власти дополняется еще специальнымъ постановленіемъ, какого нѣтъ въ земскомъ положеніи и которое сохранено въ дѣйствующемъ городскомъ положеніи по настоянію государственнаго совѣта. Въ ст. 10 постановляется именно, что «въ случаѣ наложенія на городъ неуставленныхъ закономъ податей, тягостей или службъ, а равно другихъ относящихся до города неправильныхъ распоряженій правительственныхъ, земскихъ и сословныхъ установленій, городское общественное управленіе можетъ обращаться къ губернатору для принятія зависящихъ отъ него мѣръ къ возстановленію законнаго порядка; если же ходатайство симъ путемъ не можетъ быть удовлетворено, а равно въ случаѣ неправильныхъ дѣйствій со сторонъ губернатора или высшихъ административныхъ властей, городскому управленію предоставляется приносить жалобы непосредственно въ сенатъ. Срокъ для принесенія такихъ жалобъ полагается трехмѣсячный». Такъ какъ это весьма важное право не находится ни въ какой связи съ особенностями собственно городского управленія, то нѣтъ осно-

¹⁾ Смори объ этомъ мою статью: Комитетъ министровъ, какъ органъ надзора за земскими учрежденіями. Юрид. Лѣтопись. 180, № 12 и пренія по этому вопросу въ петербургскомъ юридическомъ обществѣ. Юрид. Лѣтопись, 1891 №1.

ванія ограничивать его только городами и было бы очень желательно предоставить его и земству.

ГЛАВА IV.

ОБЩИННОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ ОКРАИНЪ.

§ 50. Общины Финляндіи.

Мы видѣли, что въ коренныхъ областяхъ Россіи нѣтъ всесловной сельской общины и потому основной единицей мѣстнаго самоуправления является уѣздъ. Въ этомъ кроется весьма существенный недостатокъ нашего мѣстнаго управления. Уѣздъ слишкомъ крупная территоріальная единица и потому отсутствіе всесловной общины или волости лишаетъ наше самоуправленіе необходимой для него основы. И въ печати, и въ правительственныхъ сферахъ, не разъ уже возбуждался вопросъ объ необходимости организаціи всесловной волости. Но до сихъ поръ это остается однимъ только предположеніемъ.

Только въ двухъ изъ нашихъ западныхъ окраинъ, въ Финляндіи и въ бывшемъ Царствѣ Польскомъ, существуетъ всесловное общинное самоуправленіе. Въ Финляндіи имѣются и сельскія, и городскія самоуправляющіяся общины. Въ Царствѣ Польскомъ—самоуправленіе установлено только въ сельскихъ гминахъ. При томъ и въ Финляндіи, и въ Царствѣ Польскомъ общинное самоуправленіе есть и единственная форма мѣстнаго самоуправления, такъ какъ ни уѣзды, ни губерніи не надѣлены тамъ самоуправленіемъ.

Общинное самоуправленіе въ Финляндіи организовано различно для сельскихъ общинъ и для городовъ. Организація сельскаго общиннаго самоуправления опредѣляется закономъ 6 февраля 1865 г. (Сборникъ постановленій, № 4) ¹⁾. Отдѣльную сельскую общину составляетъ каждый приходъ, но съ разрѣшенія губернатора и нѣсколько приходовъ могутъ соединиться въ одну общину. Однако же городскіе приходы съ сельскими могутъ быть соединяемы не иначе, какъ съ разрѣшенія сената. Точно также только съ разрѣшенія сената отдѣльныя мѣстечки, входящія въ составъ одного и того же прихода, могутъ образовать особыя общины. Членомъ сельской общины считается всякій, кто въ ней владѣетъ недвижимостью,

¹⁾ Онъ напечатанъ также у Малышева. Общее уложеніе и дополнителныя къ нему узаконенія Финляндіи. 2 изд. 1891 г., стр. 153—170.

занимается промысломъ или имѣть въ общинѣ свое законное мѣстожителство.

По общему правилу распорядительнымъ органомъ общиннаго управленія служить непосредственное общинное собраніе. (Kom-munalstämma). Правомъ голоса въ немъ пользуются всѣ плательщики общинныхъ налоговъ, не состоящіе въ недоимкѣ болѣе чѣмъ за годъ. Вдовы, разведенныя жены и совершеннолѣтнія незамужнія женщины также имѣютъ право голоса. Изъ арендаторовъ безусловно пользуются правомъ голоса только арендаторы казенныхъ земель (коронныхъ гейматовъ и бостелей); арендаторы частныхъ земель— только когда они сами платятъ налоги и собственники арендуемыхъ земель не живутъ въ общинѣ. Предсѣдательствуетъ въ общинномъ собраніи самимъ имъ выбранный предсѣдатель срокомъ на 3 года. Обыкновенныя собранія происходятъ три раза въ годъ, въ мартѣ, сентябрѣ и декабрѣ. Но кромѣ того могутъ быть созываемы и чрезвычайныя собранія. Члены общиннаго собранія имѣютъ не одинаковый голосъ, а пользуются каждый такимъ числомъ голосовъ, сколько положено на него оброчныхъ единицъ налога (skattöge), съ тѣмъ только ограниченіемъ, что никто не можетъ имѣть голосовъ болѣе одной шестой доли всѣхъ въ совокупности голосовъ присутствующихъ въ собраніи. Дѣла рѣшаются по большинству голосовъ. Если голоса раздѣлятся по-ровну, то принятымъ считается то мнѣніе, за которое окажется большинство, при поголовномъ счетѣ. Если и при такомъ счетѣ голосовъ они окажутся раздѣленными по ровну, то перевѣсъ даетъ голосъ предсѣдателя, но при выборахъ дѣло рѣшается въ такомъ случаѣ жеребьемъ.

По желанію общины непосредственное общинное собраніе можетъ быть замѣнено собраніемъ общинныхъ повѣренныхъ (kommunalfullmäktige). Для этого требуется постановленіе общиннаго собранія по большинству $\frac{2}{3}$ и при участіи въ собраніи не менѣе $\frac{1}{2}$ всѣхъ голосовъ общины. Разъ установлено собраніе повѣренныхъ ранѣе пяти лѣтъ не можетъ быть возбуждаемъ вопросъ объ его уничтоженіи. Впрочемъ, и при установленіи собранія повѣренныхъ нѣкоторыя дѣла общиннаго управленія должны быть все-таки рѣшаемы непосредственнымъ общиннымъ собраніемъ; таковы дѣла о продажѣ и покупкѣ недвижимостей, о наложеніи сбора на новое предпріятіе, о заключеніи займовъ, о выборѣ должностныхъ лицъ и повѣренныхъ. Повѣренные избираются общиннымъ собраніемъ на три года. Обновленіе ихъ состава частичное, такъ что съ исходомъ второго года по жребію выбываетъ половина повѣренныхъ, а если число ихъ нечетное, то такое число «которое ближайше менѣе половины». Предсѣдатель общиннаго собранія есть вмѣстѣ съ тѣмъ

и предсѣдатель повѣренныхъ. Повѣренные всѣ имѣютъ по одному голосу.

Исполнительнымъ органомъ служить управленіе общинныхъ старшинъ, состоящее изъ предсѣдателя, вице-предсѣдателя и по крайней мѣрѣ пяти членовъ, избираемыхъ общиннымъ собраніемъ на три года. Кромѣ того, по дѣламъ о народныхъ школахъ, о призрѣніи бѣдныхъ и больныхъ въ управленіи старшинъ участвуетъ съ правомъ голоса и приходскій главный пасторъ, а съ 1883 года (Собраніе постановленій, № 12) и настоятели православныхъ сельскихъ приходовъ. Независимо отъ этого, пасторы и православные священники могутъ быть избираемы, съ ихъ согласія, въ составъ управленія старшинъ.

Отчеты управленія старшинъ повѣряются особо избранными общиннымъ собраніемъ ревизорами. Общинное собраніе, разсмотрѣвъ замѣчанія ревизоровъ, или оставляетъ ихъ безъ вниманія, или передаетъ ихъ на рѣшеніе особаго третейскаго суда, состоящаго изъ посредниковъ, назначаемыхъ въ равномъ числѣ общиннымъ собраніемъ и представившимъ отчетъ управленіемъ старшинъ. Если управленіе этого не сдѣлаетъ, посредники вмѣсто него назначаются судомъ. Посредники назначенные такимъ образомъ избираютъ по большинству голосовъ, а въ случаѣ равенства по жребію, еще одного члена и затѣмъ сообща выбираютъ изъ своей среды предсѣдателя.

Нѣкоторыя изъ постановленій общиннаго собранія подлежатъ утвержденію губернатора ¹⁾, другія—хозяйственнаго департамента сената ²⁾. На отказы губернатора въ утвержденіи, общинное собраніе можетъ принести жалобу сенату. Кромѣ того, недовольные постановленіями общиннаго собранія могутъ всякое постановленіе обжаловать въ 30 дневный срокъ мѣстному губернатору, который, если найдетъ постановленіе незаконнымъ, можетъ его отмѣнить. На рѣшенія губернатора жалобы въ 90 дневный срокъ приносятся сенату.

Самоуправленіе городскихъ общинъ опредѣляется Высочайшимъ постановленіемъ 8 декабря 1873 г. (Сборникъ постан., № 8) ³⁾ съ нѣкоторыми измѣненіями, послѣдовавшими въ 1883 году. Въ

¹⁾ Объ измѣненіи предѣловъ общины, о распоряженіяхъ по общественному порядку и охраненію здравія, о заключеніи займовъ съ погашеніемъ свыше 10 лѣтъ, о раскладѣ специальныхъ сборовъ, устанавливаемыхъ на срокъ болѣе 10 лѣтъ.

²⁾ О продажѣ, закладѣ, обмѣнѣ недвижимости и о установленіи или увеличеніи мостовыхъ денегъ.

³⁾ Напечатанъ у Малышева, I. с., стр. 373—388.

общемъ организація здѣсь таже, что и въ сельскихъ общинахъ, съ слѣдующими главнѣйшими отличіями. Въ городахъ, имѣющихъ болѣе 2000 жителей, обязательно устанавливается представительство въ формѣ городскихъ повѣренныхъ; въ другихъ же городахъ оно можетъ быть установлено тѣмъ же порядкомъ, какъ и въ сельскихъ общинахъ. Непосредственное собраніе горожанъ носитъ названіе ратушнаго собранія (*rådhusstämma*), и составляется изъ всѣхъ неопороченныхъ плательщиковъ городской подати, женскаго и мужскаго пола безразлично, въ присутствіи магистрата и подъ предсѣдательствомъ бургомистра. Въ немъ также примѣняется плюральное голосованіе, съ тѣмъ отличіемъ отъ сельскихъ общинъ, что одному лицу можетъ быть предоставлено не болѣе $\frac{1}{50}$ всѣхъ голосовъ въ собраніи и во всякомъ случаѣ не болѣе 25 голосовъ. Гдѣ имѣется собраніе городскихъ повѣренныхъ, ратушное собраніе созывается обыкновенно только разъ въ годъ, въ декабрѣ, для производства выборовъ; тамъ же, гдѣ нѣтъ повѣренныхъ, оно созывается по меньшей мѣрѣ два раза въ годъ, въ декабрѣ и въ іюнѣ. Совѣщанія ратушнаго собранія обязательно должны быть гласны.

Городскіе повѣренные въ числѣ отъ 9 до 60, смотря по числу жителей, избираются ратушнымъ собраніемъ на три года, съ частичнымъ обновленіемъ, такъ что въ исходѣ перваго года послѣ того какъ первые избраные вступили въ должность, выбываетъ по жребію одна треть, а въ періодъ втораго года—половина остальныхъ, при чемъ каждый разъ производится новый выборъ на полный трехъ лѣтній срокъ. Городскіе повѣренные избираютъ изъ своей среды ежегодно предсѣдателя и вице-предсѣдателя. Въ засѣданіяхъ повѣренныхъ обязанъ присутствовать предсѣдатель магистрата съ правомъ участія въ совѣщаніяхъ, но безъ права рѣшительнаго голоса. По окончаніи разсужденій предсѣдатель ставитъ вопросъ такъ, чтобы на него можно было отвѣчать просто «да» или «нѣтъ» и затѣмъ объявляетъ какое по его мнѣнію состоялось рѣшеніе. Если никто не потребуетъ голосованія, предсѣдатель утверждаетъ состоявшееся рѣшеніе ударомъ молотка. Если потребуютъ формальнаго голосованія, оно, за исключеніемъ выборовъ, происходитъ открыто, по перекличкѣ.

Исполнительныя функціи и завѣдываніе дѣлами возлагаются, подъ наблюденіемъ городского магистрата, на городскую казначейскую камеру (*drätselkammare*) и разныя комиссіи и лица по назначенію ратушнаго собранія или городскихъ повѣренныхъ.

Магистратъ составляется подъ предсѣдательствомъ бургомистра изъ ратмановъ. Бургомистръ назначается Высочайшею властью

изъ трехъ кандидатовъ, избираемыхъ ратушнымъ собраніемъ. Ратманы избираются ратушнымъ собраніемъ, съ утвержденія губернатора.

Члены казначейской камеры избираются городскими повѣренными, а гдѣ ихъ нѣтъ — ратушнымъ собраніемъ. Подробности организаціи камеры опредѣляются правилами, составляемыми магистратомъ съ одобренія городскихъ повѣренныхъ или ратушного собранія и съ утвержденія хозяйственнаго департамента сената.

Вся эта довольно своеобразная организація общиннаго самоуправления не является однако самобытнымъ продуктомъ собственно финляндской жизни, а представляетъ собою даже въ подробностяхъ сколокъ со шведскаго общиннаго устава 1862 г. ¹⁾.

§ 51. Гмины ²⁾.

Въ противоположность общинамъ Финляндіи самоуправленіе сельскихъ гминъ въ губерніяхъ бывшаго Царства Польскаго создано по инициативѣ русской власти и въ духѣ русскаго законодательства. Сельскія гмины ведутъ свое начало съ конституціи 1815 года (ст. 84), но тогда онѣ не имѣли самоуправления. По закону 1818 г. вся власть управленія гминой сосредоточивалась въ рукахъ войта, которымъ былъ всегда мѣстный помѣщикъ. Если помѣщиковъ въ гминѣ было нѣсколько, войтомъ назначался одинъ изъ нихъ, по выбору правительства. Только въ 1859 году, указомъ 3 марта, предписано было организовать при войтахъ выборные совѣты. Но вслѣдствіе политическаго броженія, охватившаго тогда Польшу, эта мѣра не была приведена въ исполненіе.

Мысль о предоставленіи гминамъ самоуправления нашла затѣмъ себѣ выраженіе въ проектѣ маркиза Вѣлепольскаго, составленномъ въ началѣ 1863 г. Въ проектѣ этомъ принять за образецъ французскій типъ общиннаго устройства. Вся власть общиннаго управленія предоставляется единоличному органу. При немъ выборный совѣтъ, засѣдающій не постоянно, а періодически. Права же членовъ общины ограничиваются одними выборами общинныхъ совѣтниковъ.

Полноправными членами гмины по проекту Вѣлепольскаго признавались не только владѣльцы недвижимости, но и торговцы, промышленники, ремесленники, учителя, артисты, лица, получающія

¹⁾ Aschehong, Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen. s. 40—46.

²⁾ Спасовичъ. Гмины и гминные суды въ губерніяхъ Царства Польскаго, Юрид. Вѣстникъ, 1889, № 4, стр. 549 и 590.

пенсіи или доходъ съ капитала не менѣе 90 рублей въ годъ, а также квартиранты, платящіе за нанимаемое ими помѣщеніе не менѣе 15 рублей въ годъ. Но участіе этихъ лицъ въ гминномъ управленіи должно было ограничиться только избраніемъ членовъ гминнаго совѣта и трехъ кандидатовъ въ войтъ, изъ которыхъ одинъ назначался бы правительствомъ. Войтъ долженъ былъ занять положеніе подобное французскому мэру: быть не только предсѣдателемъ гминнаго совѣта, и исполнителемъ его постановленій, но и органомъ полицейской власти въ гминѣ. Гминный совѣтъ составлялся изъ 6—12 выборныхъ членовъ, салтысовъ, мѣстнаго приходскаго священника и ректора училищъ. Онъ вѣдалъ бы только хозяйственныя дѣла гмины и собирался четыре раза въ годъ, засѣдая каждый разъ не болѣе двухъ дней и при томъ обязательно при закрытыхъ дверяхъ. Всѣ постановленія совѣта требовали утвержденія уѣзднаго начальника. Въ случаѣ отказа въ утвержденіи, дѣло рѣшалось окончательно губернскимъ правленіемъ.

Проектъ Вѣлепольскаго не былъ принятъ. Учредительный комитетъ выработалъ другой планъ организаціи гминъ, сообразно началамъ, положеннымъ въ основу Положенія 19 февраля 1861 г. съ приданіемъ однако гминѣ всесословнаго характера. Къ участію въ гминномъ управленіи рѣшено было допустить только владѣльцевъ недвижимости и распорядительнымъ органомъ сдѣлать не выборный совѣтъ, а непосредственное собраніе всѣхъ полноправныхъ членовъ гмины. Такимъ образомъ 19 февраля 1864 г. былъ изданъ именной указъ объ устройствѣ сельскихъ гминъ въ Царствѣ Польскомъ (П. С. З. № 40, 610).

Каждая сельская гмина состоитъ 1) изъ деревень и колоній, крестьянами населенныхъ ¹⁾ и 2) изъ фольварковъ или мызъ помѣщиковъ и прочихъ землевладѣльцевъ (ст. 4). Гминное управленіе составляютъ гминный сходъ и гминный войтъ; сверхъ того гмины могутъ имѣть особыхъ гминныхъ писарей, сборщиковъ податей, смотрителей училищъ и больницъ, лѣсныхъ и полевыхъ сторожей и другихъ лицъ для хозяйственныхъ должностей (ст. 11). Гминный сходъ составляется изъ всѣхъ, безъ различія, вѣроисповѣданій совершеннолѣтнихъ домохозяевъ гмины въ предѣлахъ ея

¹⁾ Деревни и колоніи образуютъ изъ себя сословныя сельскія общества (ст. 95), управленіе которыхъ составляютъ сельскій сходъ и избираемый имъ салтысъ (ст. 99). Сельскій сходъ составляется изъ всѣхъ совершеннолѣтнихъ крестьянъ—домохозяевъ, живущихъ въ собственныхъ домахъ. При этомъ прямо оговорено, что и крестьянки, владѣющія усадебными участками и самостоятельно управляющія хозяйствомъ, могутъ участвовать въ сходѣ (ст. 100).

владѣющихъ на правѣ личной собственности не менѣе какъ 3 моргами ($\frac{1}{2}$ десятины) земли (ст. 13). Не могутъ участвовать въ сходѣ: 1) состоящіе подѣ слѣдствіемъ или судомъ по преступленіямъ, влекущимъ за собою потерю всѣхъ особенныхъ правъ, 2) отданныя судомъ подѣ надзоръ полиціи (ст. 7) и 3) мировые судьи, лица духовнаго званія и чины уѣздной полиціи (ст. 13). Сходъ созывается обязательно четыре раза въ годъ (мартъ, май, августъ, декабрь), но въ случаѣ надобности войти можетъ его созвать и во всякое другое время (ст. 14). Для дѣйствительности рѣшеній схода требуется присутствіе войта или заступающаго его мѣсто и не менѣе половины членовъ схода (ст. 17). Дѣла рѣшаются по большинству голосовъ; въ случаѣ раздѣленія голосовъ по ровну, голосъ войта даетъ перевѣсъ (ст. 18).

Исполнителемъ рѣшенія схода и органомъ полицейской власти въ гминѣ служить войтъ (ст. 22—23). Помощниками ему служатъ солтысы, избираемые сельскими сходами (ст. 30). Въ войты могутъ быть избираемы только лица христіанскаго вѣроисповѣданія, не моложе 25 лѣтъ, не состоящіе подѣ опекою, попечительствомъ, слѣдствіемъ, судомъ или полицейскимъ надзоромъ, не лишившіяся по суду права занимать общественныя должности и имѣющія постоянное жительство въ гминѣ по крайней мѣрѣ въ теченіе 3 лѣтъ (ст. 66) и притомъ собственники не менѣе 6 морговъ земли; различіе сословій не имѣетъ значенія (ст. 67). Сходъ избираетъ собственно двухъ кандидатовъ, изъ которыхъ уѣздный начальникъ одного допускаетъ къ отправленію должности, а другой предназначается для временнаго заступленія войта (ст. 71). Если уѣздный начальникъ не утвердитъ избранныхъ кандидатовъ, то назначаетъ новые выборы; если же и вновь избранныхъ онъ затруднится утвердить, то представляетъ о томъ губернатору, который или утверждаетъ одного изъ избранныхъ, или назначаетъ третьи, окончательные выборы (ст. 73). Срокъ службы трехлѣтній (ст. 70) и принятіе должности обязательно: отказываться могутъ только имѣющіе болѣе 60 лѣтъ, уже прослужившіе по выбору полный срокъ, одержимые сильными тѣлесными недугами или по роду своихъ занятій не могущіе имѣть постоянного пребыванія въ гминѣ (ст. 72). Преданіе войтовъ суду и удаленіе ихъ отъ должности дѣлается властью губернатора (ст. 78, 92). За маловажные проступки уѣздный начальникъ можетъ подвергать войтовъ замѣчаніямъ, выговорамъ, денежному штрафу до 5 рублей и аресту до 7 дней (ст. 90).

Полицейская власть войта распространяется на всѣхъ жителей гмины безъ различія сословій (ст. 23). А власть эта довольно значительная: войтъ можетъ за маловажные проступки собственною

властью подвергать виновных аресту до двухъ дней или денежному штрафу до 1 рубля (ст. 27) ¹⁾.

¹⁾ Спасовичъ (стр. 565) видитъ въ этомъ „особенность“ „дѣликомъ заимствованную изъ Положенія 19 февраля 1861 г.“, которое „писано для вчерашнихъ рабовъ, привыкшихъ къ грубому съ ними обращенію“; „эти дисциплинарныя мѣры перенесены живыми въ гминное устройство“, забывая при этомъ, что выхваляемый ими проектъ Вѣлепольскаго предоставлялъ войту такую же власть только съ правомъ назначать штрафы не въ 1 р., а въ 75 коп.! (стр. 557). И, конечно, Вѣлепольской заимствовалъ это не изъ Положенія 19 февраля, а изъ французскаго законодательства, предоставляющаго мэру право налагать взысканія не свыше 5 франковъ.

ОТДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

ОБЕЗПЕЧЕНІЕ ЗАКОННОСТИ УПРАВЛЕНІЯ.

ГЛАВА I.

НАДЗОРЪ ЗА ЗАКОННОСТІЮ И ПРАВО ПЕТИЦІЙ.

§ 53. Формы надзора за законностью.

Извѣстное обезпеченіе законности управленія дается уже самой его организаціей. Въ предыдущихъ отдѣлахъ особенной части было указано, насколько законность управленія обезпечивается обособленіемъ законодательства отъ управленія, верховнаго управленія отъ управленія подчиненнаго, установленіемъ органовъ самоуправленія, соотвѣтственнымъ устройствомъ отдѣльныхъ учреждений, опредѣленіемъ предѣловъ ихъ власти, указаніемъ опредѣленныхъ формъ и условій ихъ дѣятельности, подлежащимъ подборомъ ихъ личнаго состава. Но всѣ эти гарантіи еще недостаточны сами по себѣ для полнаго обезпеченія законности. Государственнымъ учрежденіямъ въ ихъ дѣятельности приходится сталкиваться съ слишкомъ сильными интересами, личными и политическими, для того, чтобы одной подходящей ихъ организаціей можно было обезпечить строгую, неуклонную правомѣрность ихъ дѣятельности. Какъ бы цѣлесообразно и тщательно ни была устроена организація управленія, въ отдѣльныхъ случаяхъ все-таки возможны ошибки и злоупотребленія. Заинтересованныя лица и партіи всегда найдутъ средство или ввести должностныхъ лицъ въ заблужденіе относительно дѣйствительныхъ обстоятельствъ дѣла, или склонить ихъ на свою сторону.

Для того, чтобы юридическія нормы, опредѣляющія дѣятельность государственныхъ учреждений, не были лишены санкціи, не были *leges imperfectae*, чтобы самое начало законности управленія не получило бы на дѣлѣ значенія лишь добраго намѣренія, необходимо организовать особые средства и органы надзора за законностью управленія.

Надзоръ за законностью въ примѣненіи къ управленію проявляется въ двухъ существенно различныхъ формахъ: въ формѣ контроля надъ личными дѣйствіями отдѣльныхъ должностныхъ лицъ и въ формѣ контроля надъ дѣятельностью собственно государственныхъ учреждений. Основаніемъ этого различія служить различіе самыхъ причинъ того, что при осуществленіи функцій власти совершаются нарушенія закона. Причиной этого можетъ, во-первыхъ, нарушеніе должностными лицами своего служебнаго долга. Въ такомъ случаѣ правонарушеніе совершается по ихъ личной винѣ, и они несутъ за него личную отвѣтственность. Во-вторыхъ, и независимо отъ какой-либо вины должностныхъ лицъ, дѣйствіями органовъ власти могутъ быть нарушены права, если основаніемъ этихъ дѣйствій служить невѣрное представленіе о фактическихъ обстоятельствахъ дѣла или ошибочное истолкованіе закона. Если несогласное съ истиной установленіе обстоятельствъ дѣла или неправильное истолкованіе закона не было слѣдствіемъ нарушенія должностными лицами ихъ служебнаго долга, личная ихъ отвѣтственность не можетъ имѣть мѣста. Правонарушительное дѣйствіе при такихъ условіяхъ должно быть почитаемо не личнымъ дѣйствіемъ участвовавшихъ въ немъ лицъ, а дѣйствіемъ самого учрежденія, какъ органа власти. Такъ какъ для потерпѣвшаго отъ правонарушенія безразлично, какъ нарушено его право, съ нарушеніемъ должностными лицами своего служебнаго долга, или нѣтъ, такъ какъ и въ томъ, и въ другомъ случаѣ незаконное дѣйствіе остается незаконнымъ, то надзоръ за законностью долженъ распространяться и на эти случаи.

Личная отвѣтственность должностныхъ лицъ находитъ себѣ примѣненіе во всѣхъ сферахъ управленія. Въ этомъ отношеніи по общему правилу нѣтъ различія между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ. И должностныя лица верховнаго управленія несутъ отвѣтственность за возможные нарушенія ихъ служебнаго долга. Напротивъ, надзоръ за законностью дѣйствій самихъ органовъ власти примѣнимъ только къ подчиненному управленію и самоуправленію. Къ верховному управленію, какъ свободному проявленію власти, онъ не примѣнимъ. Не только акты законодательные, но и акты верховнаго управленія въ тѣсномъ смыслѣ слова не

допускають никакого обжалованія. Возможность обжалованія предполагает подчиненіе, а самое понятіе верховнаго управленія исключаетъ всякое подчиненіе.

Но, конечно, и акты верховнаго управленія могутъ оказаться въ ихъ примѣненіи нецѣлесообразными и несправедливыми, могутъ нарушать, и иногда безо всякой въ томъ нужды, существенные интересы гражданъ, вызывать поэтому недовольство и нареканія. Верховное управленіе должно заботиться о томъ, чтобы его дѣйствія не стѣсняли безъ дѣйствительной въ томъ надобности индивидуальную и общественную дѣятельность, чтобы они соотвѣтствовали дѣйствительнымъ потребностямъ государства и сложившимся въ обществѣ понятіямъ справедливости. А судить о томъ, насколько въ дѣйствительности ихъ дѣятельность удовлетворяетъ этимъ требованіямъ, органы верховнаго управленія будутъ въ состояніи лишь въ томъ случаѣ, если они будутъ освѣдомлены о всѣхъ тѣхъ жалобахъ и нареканіяхъ, какія вызываютъ на практикѣ осуществленіе ихъ распоряженій. Это приводитъ къ установленію такъ называемаго права петицій, т.-е. права гражданъ обращаться къ верховной власти со всякаго рода жалобами и прошеніями, съ указаніемъ на несовершенство существующаго порядка.

§ 54. Право петицій ¹⁾.

Такъ какъ право петицій имѣетъ своей цѣлью дать возможность гражданамъ доводить до свѣдѣнія органовъ верховнаго управленія о всякаго рода недостаткахъ дѣйствующихъ законовъ и въ частности о такихъ злоупотребленіяхъ, небрежностяхъ, ошибкахъ органовъ подчиненнаго управленія, которыя не могутъ быть устранены установленными способами контроля и обжалованія, то осуществленіе права петицій не можетъ быть обставлено никакими формальными условіями. Наибольшее значеніе право петицій можетъ имѣть именно въ случаѣ совершенно непредусмотрѣнныхъ законодателемъ возможныхъ злоупотребленій органовъ власти или недостатковъ самого законодательства. Поэтому, прежде всего, нельзя опредѣлить напередъ предметъ, содержаніе петицій. Содержаніе петицій можетъ составить всякая несправедливость, всякая нужда, всякая потребность. Затѣмъ такъ какъ претерпѣвать несправедливости и нужду и имѣть потребности можетъ всякій, то и право петицій должно быть предоставлено всѣмъ безъ всякихъ ограниченій. По общему правилу и положительное право въ такомъ смыслѣ разрѣшаетъ этотъ вопросъ. Такъ прежде всего не уста-

¹⁾ Коркуновъ. Ср. очеркъ госуд. права иностр. державъ. I, 1890, стр. 68.

новляется для пользованія, этимъ правомъ никакихъ ограниченій ни по полу, ни по возрасту. Исключеніе составляетъ только итальянская конституція, гдѣ осуществленіе права петицій обусловлено достиженіемъ совершеннолѣтія. Затѣмъ большинство конституцій не обусловливаетъ право петицій и подданствомъ, предоставляя это право и иностранцамъ. Во Франціи принимаютъ даже петиціи отъ иностранцевъ вовсе не живущихъ во Франціи. Наконецъ, правомъ петицій пользуются и лица, лишенные правъ по судебному приговору.

Въ государствахъ конституціонныхъ, гдѣ имѣется представительное собраніе, петиціи подлежатъ его разсмотрѣнію. И дѣйствительно, представительное собраніе—самый подходящий органъ для выполненія этой функціи. Составленное изъ представителей всѣхъ разнообразныхъ мѣстностей, оно располагаетъ полною возможностью съ полнымъ знаніемъ дѣла обсудить каждую такую петицію и оцѣнить ее по достоинству. вмѣстѣ съ тѣмъ, являясь учрежденіемъ по преимуществу законодательнымъ, оно естественно будетъ всегда ревниво оберегать авторитетъ выработанныхъ имъ самимъ законовъ, давая ходъ лишь такимъ петиціямъ, которыя дѣйствительно заслуживаютъ уваженія. Къ тому же многочисленный составъ представительныхъ собраній даетъ возможность выдѣлить спеціальныя комиссіи для внимательнаго, предварительнаго разсмотрѣнія всѣхъ поступающихъ петицій. И наконецъ, что самое важное, личный составъ собранія, слагающагося изъ представителей народа, приводитъ къ тому, что содержащіяся въ петиціяхъ жалобы на злоупотребленіе органовъ подчиненнаго управленія, обсуждаются не на основаніи данныхъ, представляемыхъ тѣми же самыми органами, а на основаніи непосредственнаго знакомства народныхъ представителей съ дѣйствительными условіями общественнаго быта данной страны.

Въ монархіи неограниченной, при отсутствіи народнаго представительства, петиціи естественно обращаются къ самому монарху, какъ единому носителю верховной власти. У насъ для пріема прошеній, на Высочайшее имя приносимыхъ, существуетъ особое учрежденіе— Канцелярія для принятія прошеній. Первоначально это учрежденіе состояло при нашемъ законодательномъ органѣ.

По образованію 1810 г. при нашемъ государственномъ совѣтѣ была учреждена особая Комиссія прошеній, подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ государственнаго совѣта изъ лицъ по Высочайшему назначенію. Для пріема прошеній былъ назначенъ особый статсъ-секретарь, который всѣ полученныя прошенія долженъ былъ вносить въ комиссію. Статсъ-секретарь былъ членомъ этой комис-

си и вмѣстѣ съ тѣмъ управлялъ ея письмоводствомъ. Прошенія, приносимыя на Высочайшее имя, раздѣлялись на три категоріи: 1) жалобы, 2) прошенія о наградахъ и милостяхъ и 3) проекты. По закону 1810 г. жалобы допускались только на высшія начальства и мѣста, а именно, на министровъ и на департаменты сената и то лишь «впредь до окончательнаго устройства судебной части». Жалобы на рѣшенія общаго собранія сената были вовсе воспрещены. Прошенія о наградахъ допускались только, если они подавались съ вѣдома начальства просителя. Прошенія о милостяхъ должны были относиться единственно къ единовременнымъ подаваніямъ. Но кругъ дозволенныхъ принятій былъ скоро значительно расширенъ. Въ 1820 году Высочайше утвержденнымъ журналомъ комиссіи прошеній допущено было принятіе жалобъ и на рѣшенія общаго собранія сената: 1) по дѣламъ объ отысканіи свободы крестьянъ изъ помѣщичьяго владѣнія и 2) въ случаѣ особаго на то Высочайшаго соизволенія. Вмѣстѣ съ тѣмъ на практикѣ допускались, какъ это видно изъ установленнаго въ 1828 г. распредѣленія дѣлъ между отдѣльными экспедиціями канцеляріи статсъ-секретаря, жалобы и на государственный совѣтъ, и на комитетъ министровъ, и на св. синодъ.

Жалобы на рѣшенія судебныхъ мѣстъ допускались прежде только какъ временная мѣра, до преобразованія судебной части. Но такъ какъ предполагаемаго преобразованія не состоялось, то на дѣлѣ эти жалобы все болѣе и болѣе расширялись и составили главный предметъ дѣятельности комиссіи, такъ что она сдѣлалась сама какъ бы судебной кассационной инстанціей.

Въ 1835 году было издано новое учрежденіе комиссіи, внесшее весьма существенныя измѣненія. Комиссія была отдѣлена отъ государственнаго совѣта и поставлена въ непосредственное вѣдѣніе Государя Императора. Но еще важнѣе были измѣненія въ кругѣ вѣдѣнія. Между тѣмъ, какъ по образованію 1810 г. жалобы на опредѣленія сената допускались только въ видѣ временной мѣры, учрежденіе 1835 г. жалобы на неправильныя рѣшенія и дѣйствія высшихъ судебныхъ мѣстъ ставить во главѣ предметовъ вѣдѣнія комиссіи. Разсмотрѣніе жалобъ на общее собраніе сената было допущено и безъ особаго на то Высочайшаго повелѣнія, если дѣло касалось: 1) отысканія дворянства, 2) огражденія правъ малолѣтнихъ или умалишенныхъ и 3) огражденія правъ свободнаго состоянія отъ крѣпостного владѣнія. При этомъ комиссія, если въ ней состоится единогласное заключеніе, могла отказать въ удовлетвореніи жалобы, не доводя дѣла до Высочайшаго свѣдѣнія. Если же въ комиссіи происходило разногласіе или комиссія полагала

уважить жалобу, то требовалось представить заключеніе комиссіи на Высочайшее усмотрѣніе. Впрочемъ, комиссія не постановляла сама рѣшеній по существу дѣла, а только постановляла о перенесеніи дѣла на разсмотрѣніе высшей инстанціи. Дѣла, рѣшенныя въ департаментахъ сената, переносились, такимъ образомъ, въ общее собраніе сената; дѣла, рѣшенныя въ общемъ собраніи—въ государственный совѣтъ; дѣла, рѣшенныя въ министерствахъ—также въ государственный совѣтъ, или въ комитетъ министровъ, смотря по роду дѣла. Что же касается дѣлъ, уже рѣшенныхъ Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ государственнаго совѣта, то жалобы по нимъ допускались не на самое рѣшеніе, а только «на противное событію изложеніе въ оныхъ обстоятельствахъ дѣла», и если «по сличеніи представленной просителемъ копіи съ рѣшенія, комиссія находила приведенныя имъ доказательства основательными, тогда о существѣ сихъ доказательствъ доводила до Высочайшаго свѣдѣнія и ожидала дальнѣйшихъ Высочайшихъ повелѣній».

Кромѣ жалобъ на высшія судебныя и правительственныя мѣста въ комиссію могли подаваться, какъ и прежде, прошенія: прошенія наградъ или милостей и прошенія съ представленіемъ проектовъ.

Такая постановка комиссіи какъ особаго учрежденія, образуящаго какъ бы высшую судебную инстанцію, вызывалась тѣмъ, что тогда «отправленіе правосудія и самый административный строй, при несовершенствѣ общаго законодательства, вызывали необходимость облегчить населенію доступъ къ защитѣ и милосердію Монарха. Благотворныя реформы прошлаго царствованія во многомъ существенно улучшили условія народной жизни и обезпечили въ должной мѣрѣ правду въ судахъ, устранивъ такимъ образомъ, уважительность поводовъ непосредственнаго обращенія къ Верховной власти съ различнаго рода ходатайствами, въ особенности, по предмету пересмотра или отмѣны судебныхъ рѣшеній внѣ установленныхъ для сего общими законами правилъ». Эти соображенія и послужили основаніемъ къ возбужденію онаго вопроса объ измѣненіи организаціи комиссіи и круга ея вѣдомства.

По вопросу объ организаціи учрежденія предназначеннаго для принятія прошеній на Высочайшее имя какъ въ особой комиссіи, учрежденной въ 1883 г., такъ и въ государственномъ совѣтѣ при обсужденіи тамъ этого вопроса въ 1884 г. произошло разногласіе. 2 члена государственнаго совѣта, въ томъ числѣ и бывшій статсъ-секретарь у принятія прошеній, князь Долгорукій, находили необходимымъ сохранить коллегіальное устройство этого учрежденія. Но рѣшительное большинство, 44 члена, высказались за замѣну коллегіальнаго учрежденія бюрократически устроенной канцеля-

рией прошений въ виду того, что коллегіальнаго обсужденія требуютъ только жалобы на опредѣленія старыхъ департаментовъ сената. Между тѣмъ эта категория жалобъ представляется лишь временной; съ повсемѣстнымъ введеніемъ Судебныхъ Уставовъ она должно исчезнуть вовсе и потому для обсужденія этихъ жалобъ удобнѣе при сенатѣ организовать временное присутствіе. вмѣстѣ съ тѣмъ были выработаны и новыя правила о порядкѣ принятія и разсмотрѣнія прошений. Мнѣніе большинства удостоилось Высочайшаго утвержденія, но только въ видѣ временной мѣры на одинъ годъ и съ тѣмъ, чтобы временное присутствіе было учреждено не при сенатѣ, а при государственномъ совѣтѣ. Но по истеченіи года дѣйствіе этихъ правилъ было продолжено и затѣмъ 21 марта 1890 г. они были утверждены, съ весьма незначительными измѣненіями, какъ постоянныя.

По закону 21 марта 1891 г. (Собр. Узак. ст. 351) на Высочайшее имя могутъ быть приносимы 1) жалобы на департаменты сената, кромѣ кассационныхъ; 2) жалобы на постановленія высшихъ государственныхъ установленій, кромѣ сената, когда жалоба, приносится по дѣламъ не судебнымъ и при томъ не по существу дѣла, а собственно на противное событію изложеніе въ постановленіи обстоятельствъ дѣла; подъ высшими установленіями разумѣются здѣсь: государственный совѣтъ, комитетъ министровъ, Св. Синодъ, опекунскій совѣтъ, собственно Е. И. В. канцелярія, Вѣдомство Императрицы Маріи; 3) жалобы на дѣйствія и распоряженія министровъ, главноуправляющихъ и генералъ-губернаторовъ, когда они не подлежатъ по закону обжалованію Сенату; 4) прошенія о дарованіи милостей, не подходящихъ подъ дѣйствіе общихъ законовъ, когда симъ не нарушаются ничьи, ограждаемые закономъ интересы и гражданскія права и 5) прошенія о помилованіи и смягченіи участи лицъ, осужденныхъ или отбывающихъ наказанія (ст. 5). Перечисленіе это, однако, не совсѣмъ полно. По упраздненіи III отдѣленія собственной Е. И. В. канцеляріи Высочайшимъ повелѣніемъ 25 ноября 1881 года на бывшую комиссію прошений возложено было разсмотрѣніе дѣлъ о семейныхъ несогласіяхъ. Количество такихъ дѣлъ очень значительно: ихъ поступаетъ ежегодно около 1500. При преобразованіи въ 1884 г. комиссіи прошений въ канцелярію прошений государственнымъ совѣтомъ было признано необходимымъ, впредь до изданія о томъ особаго закона, возложить разсмотрѣніе этихъ дѣлъ на канцелярію прошений, но «упомянуть объ этомъ въ узаконеніи, имѣвшемъ опредѣлить ея постоянную компетенцію было признано неудобнымъ»¹⁾.

¹⁾ Отчетъ Госуд. Совѣта за 1884 г., стр. 47.

Всѣ жалобы и прошенія поступаютъ къ командующему Императорскою главною квартирою (ст. 1), при коемъ для производства по этимъ дѣламъ состоитъ особая Канцелярія прошеній на Высочайшее имя приносимыхъ (ст. 2). Жалобы и прошенія приносятся не иначе какъ отъ имени и за явственною подписью лица, отъ коего подана просьба, съ указаніемъ мѣста жительства и съ означеніемъ переписчика, когда просьба написана чужою рукою (ст. 7). Не допускаются жалобы и прошенія, писанныя безпорядочно или бессмысленно, на клочкахъ бумаги, или съ неприличными выраженіями, а также изложенныя въ телеграммахъ (ст. 11, янв. 6 и 7). До 1890 года относительно телеграммъ не было запрещенія, но государственный совѣтъ нашелъ, что такая форма «вовсе не приличествуетъ обращенію къ Священной Особѣ Монарха» ¹⁾. Относительно содержанія, требуется, чтобы прошенія и жалобы не заключали въ себѣ нѣсколько разныхъ отдѣльныхъ одинъ отъ другого предметовъ, имѣющихъ или долженствующихъ имѣть особыя производства. Къ жалобамъ на департаменты сената и на высшія государственныя установленія должно быть приложено свидѣтельство о времени объявленія обжалованнаго постановленія. Чрезъ повѣренныхъ подача жалобъ и прошеній вообще не допускается. Исключеніе составляютъ только два случая: 1) если въ дѣлѣ участвуютъ нѣсколько лицъ и 2) въ дѣлахъ относящихся до цѣлаго сословія, обществъ или общественнаго установленія. Для жалобъ на постановленія высшихъ государственныхъ установленій опредѣленъ четырехмѣсячный срокъ (ст. 7 и 11).

Если прошеніе или жалоба не удовлетворяетъ какому нибудь изъ этихъ условій, они оставляются вовсе безъ разсмотрѣнія. Кромѣ того командующій Императорскою квартирой оставляетъ безъ послѣдствій, не повергая на Высочайшее усмотрѣніе: 1) жалобы на мѣста низшія и среднія, а также по такимъ предметамъ, по которымъ въ общемъ законномъ порядкѣ слѣдуетъ обращаться къ служебному начальству или къ установленнымъ вѣдомствамъ и учрежденіямъ, 2) жалобы и прошенія, заключающія въ себѣ повтореніе всеподданѣйшаго ходатайства, оставленнаго безъ послѣдствій, если при томъ въ подкрѣпленіе онаго не приведено вновь открывшихся обстоятельствъ, подтвержденныхъ достовѣрными доказательствами, 3) прошенія служащихъ о наградахъ, приносимыя безъ вѣдома ихъ начальствъ, 4) жалобы на увольненіе отъ должности безъ объясненія причинъ, 5) прошенія объ исключеніи изъ послужныхъ списковъ отмѣтокъ о наложенныхъ взысканіяхъ, 6) подлежащія разсмотрѣнію комитета министровъ про-

¹⁾ Отчетъ Госуд. Совѣта за 1890 г., стр. 8.

шенія о назначеніи пенсій за особыя служебныя отличія и заслуги, и наконецъ 7) вообще жалобы и прошенія, которыя не перечислены въ законѣ, какъ подлежащія подачѣ на Высочайшее имя.

Жалобы на опредѣленія департаментовъ сената препровождаются въ Особое присутствіе при государственномъ совѣтѣ. По жалобамъ на высшія государственныя установленія испрашивается Высочайшее разрѣшеніе или на оставленіе ихъ безъ послѣдствій, или на внесеніе дѣло въ то высшее установленіе, на постановленіе котораго принесена жалоба. По жалобамъ на министровъ, главноуправляющихъ, и генераль-губернаторовъ испрашивается Высочайшее разрѣшеніе на оставленіе ихъ безъ послѣдствій или на внесеніе дѣла въ государственный совѣтъ, въ комитетъ министровъ или сенатъ по принадлежности. При этомъ Государю Императору представляются и доставленные по содержанію жалобъ объясненія министровъ. При разсмотрѣніи всѣхъ этихъ жалобъ командующій Императорской Квартирой присутствуетъ въ засѣданіяхъ государственнаго совѣта, комитета министровъ и сената. Прошенія о милостяхъ, сопряженныхъ съ изытіемъ изъ закона либо съ интересомъ казны, или оставляются Командующимъ безъ послѣдствій, или передаются подлежащему министру. Въ случаяхъ особой важности испрашивается Высочайшее повелѣніе на передачу прошенія министру для доклада Его Величеству или на внесеніе дѣла въ комитетъ министровъ или въ государственный совѣтъ. Прошенія о всякаго рода иныхъ милостяхъ докладываются Государю Императору командующимъ, въ порядкѣ, опредѣленномъ по непосредственному указанію Его Величества.

Прошенія о помилованіи препровождаются къ министру юстиціи, или къ военному и морскому министру, если дѣло касается лицъ, осужденныхъ военными и морскими судами.

По требованію командующаго всѣ вѣдомства сообщаютъ необходимыя для разрѣшенія прошеній и жалобъ свѣдѣнія и предъявляютъ для обозрѣнія подлинныя производства, и увѣдомляютъ о положеніи дѣлъ, переданныхъ имъ.

ГЛАВА II.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ ¹⁾.

§ 55. Понятіе административной юстиціи.

Для разрѣшенія споровъ о законности распоряженій органовъ администраціи и самоуправленія организуются обыкновенно особыя учрежденія—административные суды. Дѣятельность этихъ административныхъ судовъ и даетъ содержаніе понятію объ административной юстиціи.

Чѣмъ же обусловливается существованіе особой административной юстиціи на ряду съ обыкновенной юстиціей, гражданской и уголовной? Вопросъ этотъ со стороны различныхъ представителей науки государственнаго права находитъ себѣ неодинаковое разрѣшеніе. Одни относятся къ административной юстиціи совершенно отрицательно, видя въ ней лишь ничѣмъ не оправдываемое стѣсненіе компетенціи обыкновенныхъ судовъ, уголовныхъ и гражданскихъ, и полагая, что для обезпеченія законности въ управленіи необходимо совершенное упраздненіе особыхъ административныхъ судовъ и предоставленіе надзора за законностью управленія всецѣло и исключительно обыкновеннымъ судамъ. Другіе признають, напротивъ, существованіе административной юстиціи необходимымъ, усматривая въ ней то гарантію должной самостоятельности административной власти, то единственно надежное обезпеченіе законности управленія.

Положительныя воззрѣнія на существо административной юстиціи сводятся къ двумъ существенно различнымъ теоріямъ: французской и нѣмецкой. Основное различіе ихъ въ томъ, что французская теорія видитъ основаніе административной юстиціи въ принципѣ раздѣленія властей, судебной и исполнительной; нѣмецкая—въ различіи частнаго и публичнаго права. Французская теорія исходитъ изъ предположенія, что раздѣленіе властей исполнительной и судебной, и въ частности независимость исполнительной власти отъ судебной, требуетъ, чтобы органы судебной власти не могли требовать отчета отъ органовъ власти исполнительной и чтобы для

¹⁾ Коркуновъ. Очеркъ теорій административной юстиціи. Журн. гражд. и угол. права. 1885. Его же, Административный судъ въ Пруссіи, Журн. гражд. и угол. права, 1880. №№ 5 и 6. Кулевасскій, Административная юстиція во Франціи. 1879. Тиграновъ къ вопросу объ административной юстиціи въ Россіи. Журн. гражд. и уголов. права 1891 г. № 2.

этого надзоръ за законностью управленія былъ предоставленъ не обыкновеннымъ судамъ, а особымъ коллегіальнымъ учрежденіямъ, принадлежащимъ къ составу администраціи и отъ нея зависимымъ. Французская теорія относитъ поэтому къ административной юстиціи тѣ дѣла, въ которыхъ субъектъ правонарушенія есть административный органъ, не могущій яко бы, въ силу принципа раздѣленія властей, подчиняться контролю судебной власти. Нѣмецкая теорія, напротивъ, находитъ основаніе для обособленія административной юстиціи не въ особенностяхъ субъекта правонарушенія, а въ особенностяхъ объекта. Какъ для охраны гражданскихъ правъ существуютъ суды гражданскіе, такъ для органа публичныхъ правъ должны существовать особые административные суды, для которыхъ однако требуются тѣ же гарантіи независимости, какъ и для судовъ уголовныхъ или гражданскихъ.

Но согласно французской теоріи существованіе административной юстиціи требуется въ интересахъ административной власти, ради того, чтобы она не подчинялась суду, чтобы предоставить ей большій просторъ, большую свободу. Административная юстиція— съ этой точки зрѣнія привиллегія администраціи и вмѣстѣ съ тѣмъ стѣсненіе правъ суда, а слѣдовательно и правъ гражданъ. Считая задачей административной юстиціи обезпеченіе возможной свободы административной дѣятельности, французская теорія само собою приводила къ стремленію изъять органы администраціи отъ контроля обыкновенныхъ судовъ по всѣмъ вообще дѣламъ, къ чрезмѣрному, слѣдовательно, расширенію сферы административной юстиціи, относила къ вѣдѣнію ея и чисто гражданскія дѣла, разъ стороною въ дѣлѣ являлся административный органъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, административные суды при такомъ взглядѣ на административную юстицію, должны быть организованы въ полной зависимости отъ администраціи, должны быть поставлены въ тѣже условія подчиненности, какъ и всѣ вообще административныя учрежденія. И дѣйствительно, французское законодательство предоставляетъ функціи административной юстиціи совѣтамъ префектуры, въ первой инстанціи, и государственному совѣту—во второй. И совѣтъ префектуры, и государственный совѣтъ составляется изъ лицъ вполне зависимыхъ отъ административной власти, не пользующихся судейской несмѣняемостью. А между тѣмъ къ вѣдѣнію этихъ учреждений отнесены нѣкоторыя чисто гражданскія дѣла.

Понятно, что такая постановка административной юстиціи породила убѣжденіе, что весь институтъ этотъ есть только порожденіе деспотизма; что его развитіе—вѣрный признакъ реакціи; что обез-

печеніе законности возможно только при совершенномъ упраздненіи всякой административной юстиціи. Это отрицательное отношеніе къ административной юстиціи въ той ея формѣ, какую она получила во Франціи, подкрѣплялось еще и тѣмъ, что въ основѣ французской теоріи административной юстиціи положено было очевидно неправильное начало. Признать, что раздѣленіе властей административной и судебной не допускаетъ распространеніе судебного контроля на дѣйствія администраціи, равносильно признанію того, что судебныя функціи въ отношеніи къ дѣламъ, въ которыхъ заинтересована администрація, должны выполняться не судомъ, а администраціею. Но это конечно приводитъ къ отрицанію принципа раздѣленія властей, къ совершенному смѣшенію административной и судебной функціи. И во Франціи такое странное толкованіе принципа раздѣленія властей было принято только по политическимъ соображеніямъ. Въ революціонную эпоху относились недоброжелательно къ судьямъ, видя въ нихъ представителей консервативнаго направленія и опасаясь, что, если предоставить имъ право контроля надъ дѣятельностью администраціи, они воспользуются имъ для противодѣйствія проведенію въ жизнь революціонныхъ идей.

Нельзя не замѣтить при этомъ, что французская теорія административной юстиціи неразрывно связана съ системой административной централизаціи и опеки. Только господствующая надъ всѣмъ и все опекующая административная власть, живое воплощеніе «единого и нераздѣльнаго народнаго верховенства», всѣхъ и все подчиняя этому высшему принципу государственной жизни, можетъ требовать себѣ и присвоить такую широту независимости, чтобы быть сама себѣ судьей въ своихъ дѣлахъ. Все опекая администрація, все и подчиняетъ себѣ. Но замѣните эту систему децентрализаціей, самоуправленіемъ и такая постановка дѣла окажется невозможной. Община, округи, провинція, сами представители мѣстныхъ, слѣдовательно частныхъ интересовъ, они сами могутъ въ своей дѣятельности, въ своихъ стремленіяхъ придти въ столкновеніе съ общей государственной идеей. Органы самоуправления не могутъ, поэтому, притязать на подобное независимое положеніе. Уже самое существованіе нѣсколькихъ самоуправляющихся единицъ дѣлаетъ необходимымъ въ общихъ государственныхъ интересахъ надзоръ за ними. Такимъ образомъ, понятно, что французская теорія, въ послѣдовательномъ ея развитіи приводитъ къ признанію несовмѣстимости административной юстиціи съ самоуправленіемъ.

Эти особенности постановки административной юстиціи во

Франціи вполнѣ объясняютъ господствовавшее прежде въ литературѣ отрицательное къ ней отношеніе. Но болѣе внимательное изученіе условій административной дѣятельности показало, что обезпечить вполнѣ законность управленія только дѣятельностью уголовныхъ и гражданскихъ судовъ представляется въ дѣйствительности невозможнымъ.

Уголовный судъ имѣетъ дѣло только съ преступными дѣяніями, и уголовное преслѣдованіе необходимо предполагаетъ личную вину должностныхъ лицъ. Во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, гдѣ незаконное распоряженіе состоялось безъ нарушенія со стороны должностныхъ лицъ ихъ служебнаго долга, а слѣдовательно безъ всякой вины съ ихъ стороны, уголовная отвѣтственность не можетъ имѣть мѣста. Незаконное дѣйствіе должно быть при такихъ условіяхъ признано дѣйствіемъ учрежденія, а учрежденіе не можетъ подлежать уголовной отвѣтственности. Гражданская отвѣтственность примѣнима не къ однимъ только физическимъ лицамъ, а также и къ лицамъ юридическимъ. Поэтому и въ тѣхъ случаяхъ, когда незаконное распоряженіе не имѣетъ своимъ основаніемъ нарушенія участвовавшими въ немъ должностными лицами своего служебнаго долга и когда, слѣдовательно, оно признается дѣйствіемъ учрежденія, гражданскій искъ можетъ имѣть мѣсто. Тутъ или само учрежденіе можетъ быть признано отдѣльнымъ юридическимъ лицомъ и какъ таковое явится граждански отвѣтственнымъ за свои дѣйствія, нарушающія чужія права, или же учрежденіе можетъ быть признано лишь органомъ государства, также являющагося въ сферѣ гражданскихъ отношеній самостоятельнымъ субъектомъ. Тогда отвѣтчикомъ по гражданскому иску по поводу даннаго незаконнаго распоряженія явится цѣлое государство, какъ субъектъ гражданскихъ правъ, какъ казна.

Но и гражданская отвѣтственность не можетъ обнять собою всѣхъ возможныхъ незаконныхъ дѣйствій администраціи. Гражданская отвѣтственность предполагаетъ или прямо нарушеніе гражданского права, вызывающее искъ о возстановленіи нарушеннаго гражданского права или такое незаконное дѣйствіе, которымъ причиняется кому-либо имущественный, оцѣнимый на деньги ущербъ. Между тѣмъ, администрація въ своей дѣятельности можетъ нерѣдко совершать важныя нарушенія публичныхъ правъ гражданъ, не связанныя ни съ какимъ имущественнымъ вредомъ. Въ такихъ случаяхъ и гражданскій искъ не можетъ имѣть мѣста, а нарушающее публичныя права распоряженіе все таки остается незаконнымъ, а слѣдовательно требующимъ соотвѣствующихъ средствъ для возстановленія нарушенныхъ правъ.

Вотъ въ этой недостаточности гражданской и уголовной отвѣтственности нѣмецкіе юристы, съ Шталемъ и Гнейстомъ во главѣ, и видятъ основаніе къ существованію административной юстиціи. Для нихъ административная юстиція есть усиленіе контроля надъ администраціей и самоуправленіемъ, расширеніе судебного контроля на обширную область публичнаго права, не входящую въ сферу компетенціи гражданскихъ судовъ, вооруженіе, такъ сказать, и публичныхъ правъ гражданъ правомъ иска. Такъ какъ съ точки зрѣнія нѣмецкой теоріи административная юстиція является не средствомъ обезпеченія свободы дѣйствія исполнительной власти, а вящимъ обезпеченіемъ законности, то она и не считаетъ необходимою принадлежностью органовъ административной юстиціи зависимость ихъ отъ администраціи. Напротивъ, она требуетъ и для административныхъ судовъ независимости и самостоятельности. Контроль надъ законностью управленія, говоритъ Гнейстъ, можетъ быть порученъ только коллегіямъ съ независимыми членами и съ формальной процедурой.

Эти воззрѣнія на административную юстицію нашли себѣ выраженіе въ новомъ прусскомъ законодательствѣ. Законами 1872—1875 годовъ тамъ организованы три инстанціи административнаго суда: уѣздная управа (Kreisauausschuss), окружная управа (Bezirksausschuss), и высшій административный судъ (Oberverwaltungsgericht). Уѣздная управа служитъ одновременно и органомъ административнаго суда, и активного управленія, но при разборѣ судебныхъ дѣлъ она дѣйствуетъ съ примѣненіемъ формъ судебной процедуры. Подъ предѣдательствомъ назначаемаго королемъ, но непременно изъ мѣстныхъ жителей, ландрата, она слагается изъ шести выбираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ членовъ. Окружная управа есть одновременно органъ административнаго суда и органъ надзора за цѣлесообразностью актовъ самаго правленія. Она составляется подъ предѣдательствомъ губернатора (Regierungspresident) изъ шести членовъ, изъ которыхъ двое назначаются пожизненно королемъ, а четверо избираются провинціальнымъ ландтагомъ. Наконецъ, высшій административный судъ есть уже исключительно органъ административной юстиціи и состоитъ только изъ назначаемыхъ королемъ, но за-то измѣняемыхъ членовъ. Такимъ образомъ, органъ административной юстиціи поставленъ въ Пруссіи довольно независимо отъ органовъ активной администраціи.

Въ основѣ нѣмецкой теоріи лежитъ несомнѣнно правильная мысль. Понятіе административной юстиціи можетъ быть внесено только въ связи съ различіемъ частнаго и публичнаго права. Но

едва-ли правильно, какъ это дѣлають нѣмецкіе публицисты видѣть особенность административной юстиціи собственно въ свойствѣ нарушеннаго права, въ свойствѣ объекта правонарушенія, служащаго основаніемъ къ возбужденію административнаго иска. Въдѣ различіе уголовной и гражданской судебной охраны опредѣляется не свойствомъ нарушеннаго права, а свойствомъ самаго правонарушения и связанныхъ съ нимъ послѣдствій. Нарушеніе одного и того же права, напр., имущественнаго, можетъ влечь за собою одновременно и гражданскую, и уголовную отвѣтственность. И нарушение публичнаго права гражданина, напр., незаконное лишеніе свободы, можетъ послужить основаніемъ для гражданскаго иска о вознагражденіи за причиненный тѣмъ матеріальный вредъ. Нечего уже и говорить, что нарушенія публичнаго права заурядъ составляютъ уголовно наказуемыя дѣянія. Потому и разграниченіе административной юстиціи отъ уголовной и гражданской можетъ быть основано не на особенности нарушаемыхъ правъ, а на особенностяхъ послѣдствій правонарушения, осуществляемыхъ административнымъ искомъ.

Особенное послѣдствіе правонарушения, осуществляемое административнымъ искомъ, составляетъ отмѣна незаконнаго распоряженія.

Правда, и въ гражданскомъ процессѣ возникаютъ нерѣдко вопросы о признаніи тѣхъ или другихъ дѣйствій ничтожными. Но тамъ эти вопросы не имѣютъ самостоятельнаго значенія. Дѣло въ томъ, что принудительное осуществленіе гражданскихъ правъ допускается не иначе, какъ при содѣйствіи суда. Поэтому признаніе ничтожности гражданской сдѣлки имѣетъ значеніе лишь какъ условіе какого-либо возраженія или притязанія стороны. Административное распоряженіе можетъ быть, напротивъ, принудительно осуществляемо самою административною властью безъ обращенія къ суду. Поэтому даже самый фактъ изданія незаконнаго распоряженія уже составляетъ правонарушеніе, уже создаетъ неправомѣрное состояніе. Неповиновеніе распоряженію администраціи, въ законности котораго гражданинъ сомнѣвается, но которое затѣмъ судомъ признается законнымъ, влечетъ за собой для неповиновавшагося уголовную отвѣтственность. Въ силу этого разрѣшеніе вопроса о законности или незаконности даннаго административнаго распоряженія во многихъ случаяхъ само по себѣ представляетъ весьма серьезный и существенный интересъ, и необходимо установить опредѣленный порядокъ, въ какомъ заинтересованныя лица могли бы добиться разрѣшенія этого вопроса.

По всему этому отмѣна незаконныхъ распоряженій администраціи получаетъ особенное и вполне самостоятельное значеніе.

Но если на ряду съ гражданскимъ и уголовнымъ искомъ, слѣдуетъ установить еще особый административный искъ, направленный на отмѣну незаконныхъ административныхъ распоряженій, то спрашивается, есть ли основаніе для разсмотрѣнія такихъ административныхъ исковъ устраивать особые административные суды?

Не проще ли и не лучше ли въ интересахъ обезпеченія законности управленія предоставить разсмотрѣніе и административныхъ исковъ судамъ обыкновеннымъ?

Необходимость существованія особыхъ административныхъ судовъ обусловлена тѣмъ, что ни устройство, ни порядокъ производства уголовныхъ и гражданскихъ судовъ не соответствуетъ особенному характеру административныхъ исковъ.

Такъ, прежде всего, совершенно непригоденъ для осуществленія административной юстиціи исключительно профессиональный составъ гражданскихъ судовъ. Дѣло въ томъ, что административныя распоряженія представляются не только осуществленіемъ права, но и выполненіемъ обязанности. Администрація и самоуправленіе не только могутъ, но и должны дѣйствовать и при томъ дѣйствовать согласно тѣмъ цѣлямъ, какія указаны имъ верховнымъ управленіемъ. Они не могутъ не осуществлять предоставленныхъ имъ полномочій власти или осуществлять ихъ несогласно тому назначенію, ради котораго полномочія эти имъ предоставлены. Поэтому для полноты судебного контроля за дѣятельностью управленія, необходимо не ограничивать его только контролемъ за соблюденіями внѣшнихъ, формальныхъ условій, а надо распространить его на повѣрку того, — пользуются ли органы управленія данными имъ полномочіями власти согласно указаннымъ верховнымъ управленіемъ, назначенію и цѣли. Гражданское право можно по желанію осуществлять и не осуществлять, и можно осуществлять съ какой вздумается цѣлью, потому что въ основѣ гражданскихъ правоотношеній лежитъ подѣленіе объекта на части, причемъ полученною въ обладаніе частью объекта можно распоряжаться по своему свободному усмотрѣнію. Публичные правоотношенія, напротивъ, основаны на приспособленіи объекта къ совмѣстному пользованію многими ¹⁾. Поэтому каждый можетъ пользоваться объектомъ своего публичнаго права только согласно данному ему назначенію. Въ частности вся государственная организація представляетъ собою нечто иное, какъ приспособленія власти, основанной на взаимной зависимости людей, составляющихъ государство, къ осуществленію задачъ государ-

¹⁾ Смотри мои Лекціи по общей теоріи права 1890, лис. 162—166.

ственной жизни; и каждое отдѣльное государственное учрежденіе можетъ осуществлять предоставленныя ему полномочія власти не иначе какъ согласно данному имъ назначенію. Пользованіе этими полномочіями для достиженія какихъ-либо постороннихъ цѣлей было бы незаконно.

Соотвѣтствіе осуществленія полномочій власти данному назначенію зависитъ вполне отъ измѣнчивыхъ и разнообразныхъ конкретныхъ условий, среди которыхъ приходится дѣйствовать органамъ власти, и потому въ законѣ нельзя напередъ общимъ образомъ установить объективныхъ признаковъ такого соотвѣтствія. Для такого соотвѣтствія, органы власти, какъ на это справедливо указываетъ Гнейстъ, должны соблюдать въ пользованіи своими полномочіями должную, справедливую мѣру (*rechten Masz*), всецѣло определяемую особенностями каждаго частнаго случая. Напримѣръ, если полиція имѣетъ право требовать исправнаго содержанія дорогъ, то, не соблюдая должной мѣры въ осуществленіи этого права, она можетъ до крайности стѣснить лицъ, обязанныхъ починкой дороги, ибо нѣтъ и не можетъ быть безусловно исправной дороги. При желаніи, на всякой дорогѣ можно найти чтó починить. И нельзя установить общихъ объективныхъ признаковъ такой неисправности, которая можетъ быть терпима и такой, которая требуетъ починки. Но съ другой стороны нельзя и органамъ полиціи предоставить ничѣмъ неограниченную свободу требовать починокъ, когда имъ вздумается. Это явилось бы въ ихъ рукахъ безконтрольнымъ орудіемъ угнетенія гражданъ.

Для всеобъемлющаго, полного контроля за законностью дѣятельности управленія необходимо предоставить суду право разрѣшать вопросы не только о внѣшней, формальной законности дѣйствій администраціи, но и о соблюденіи въ ея дѣйствіяхъ должной мѣры. А для того, чтобы судъ могъ разрѣшать такіе вопросы, въ составъ его должны входить не одни профессиональные юристы, а также люди, непосредственно, знакомые съ бытовыми условіями, среди которыхъ приходится дѣйствовать органамъ управленія. Другими словами, въ составѣ административныхъ судовъ необходимо присутствіе представительнаго элемента. Поэтому болѣе годнымъ органомъ для разсмотрѣнія административныхъ исковъ были бы суды уголовные, функціонирующие съ участіемъ присяжныхъ. Но ихъ организація несоотвѣтствуетъ характеру административно-судебныхъ дѣлъ. Организація суда присяжныхъ слишкомъ сложна и требуетъ слишкомъ большой затраты времени и труда, чтобы примѣняться ко всѣмъ дѣламъ, даже самымъ мелкимъ. Для большинства административныхъ дѣлъ она была бы слишкомъ сложна и дорога, а найти объективную мѣрку для различенія важныхъ

и неважныхъ административныхъ дѣлъ, невозможно. Именно въ публичномъ правѣ, чаще чѣмъ гдѣ либо, самые важные, принципиальные вопросы возбуждаются по поводу самыхъ ничтожныхъ дѣлъ. Поэтому для административныхъ судовъ болѣе подходящей организаціей является соединеніе профессиональнаго и представительнаго элемента въ одну смѣшанную коллегію. При этомъ и характеръ представительнаго элемента тутъ долженъ быть нѣсколько иной, чѣмъ въ судѣ уголовномъ. Пониманіе вопросовъ управленія, въ отличіе отъ вопросовъ о виновности, не можетъ быть доступно каждому, а требуетъ нѣкотораго навыка и знакомства съ дѣломъ. Поэтому выборъ засѣдателей административныхъ судовъ долженъ быть обставленъ болѣе строгими условіями, обеспечивающими извѣстную административную опытность.

Точно также непригодными для разсмотрѣнія административныхъ исковъ представляются и установившіяся формы уголовного и гражданскаго процесса. Уголовный процессъ, предполагающій наличность обвиняемаго, и представителя государственной власти въ роли обвинителя, совершенно непригоденъ для разсмотрѣнія административно-судебныхъ дѣлъ, гдѣ представители государственной власти являются, наоборотъ, въ роли отвѣтчиковъ, и гдѣ нѣтъ и не можетъ быть обвиняемаго. Что же касается гражданскаго процесса, то въ немъ стороны признаются полными хозяевами тяжбы. И это вполне соответствуетъ особенной природѣ гражданскихъ правъ, съ ихъ рѣзкою обособленностью по субъектамъ, съ ихъ вполне факультативнымъ характеромъ. Разъ субъектъ гражданскаго права не обязанъ его осуществлять, вполне послѣдовательно что и гражданскій судъ не можетъ отринуть признанныхъ отвѣтчикомъ притязаній истца и не можетъ присудить истцу больше, чѣмъ онъ самъ требуетъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ постановленіе гражданскаго рѣшенія имѣетъ силу только для участвовавшихъ въ тяжбѣ сторонъ. Эти начала совершенно неприменимы къ административно-судебнымъ дѣламъ. Въ нихъ на первомъ планѣ стоитъ не частный, а общественный интересъ, и потому исходъ процесса нельзя ставить въ зависимость отъ умѣнья, настойчивости или даже прямо отъ взаимнаго соглашенія истца и отвѣтчика. Признаніе должностнымъ лицомъ принесенной на него жалобы правильною еще не можетъ обязывать административный судъ непременно удовлетворить требованію истца. Иначе это привело бы къ возможности произвольныхъ соглашеній между органами власти и заинтересованными лицами въ прямой ущербъ законности управленія. Съ другой стороны и неумѣнье истца доказать основательность своей жалобы не можетъ быть достаточнымъ основаніемъ отказа. Адми-

нистративный судъ, имѣющій въ виду прежде всего дѣйствительное охраненіе законности управленія, долженъ самъ войти въ самостоятельное разсмотрѣніе дѣла, самъ собрать доводы за и противъ и надлежащимъ образомъ оцѣнить ихъ. Роль административнаго суда должна быть по необходимости гораздо активнѣе, нежели роль гражданскаго суда. Административный судья не можетъ оставаться лишь безпристрастнымъ свидѣтелемъ происходящей между сторонами борьбы. Онъ не можетъ основывать свое рѣшеніе исключительно на томъ, что будетъ доказано сторонами. Сила рѣшеній административныхъ судовъ не можетъ быть ограничена только участвовавшими въ дѣлѣ сторонами. Вслѣдствіе того, что въ основѣ публично-правовыхъ отношеній лежитъ присоединеніе объектовъ къ совмѣстному пользованію многими, рѣшеніе споровъ о публичныхъ правахъ не можетъ быть ограничено въ своемъ дѣйствіи только определенными лицами, участвовавшими въ процессѣ. Оно по необходимости отражается на правахъ всѣхъ лицъ, заинтересованныхъ въ пользованіи даннымъ объектомъ или несущихъ обязанность по приспособленію его къ общему пользованію. Напримѣръ, рѣшеніе по жалобѣ землевладѣльца о проведеніи общественной дороги по его землѣ, неизбѣжно получаетъ обязательное значеніе для всѣхъ заинтересованныхъ въ пользованіи этой дорогой; рѣшеніе по жалобѣ на отказъ въ освобожденіи отъ воинской повинности точно также отзывается на всѣхъ вынужденныхъ слѣдующіе за жалобщикомъ нумера жребія, такъ какъ, если жалобщикъ будетъ освобожденъ, они могутъ быть призваны для пополненія требуемаго числа новобранцевъ. Поэтому рѣшенія административнаго суда первой инстанціи могутъ быть обжалуемы не только участвовавшими въ процессѣ сторонами, но и всякимъ заинтересованнымъ лицомъ, что, напр., прямо признаетъ нашъ Уставъ о воинской повинности.

Итакъ, особенности административнаго иска, направленаго къ разрѣшенію споровъ о публично-правовыхъ отношеніяхъ, дѣлаютъ необходимымъ особенное устройство судовъ, призванныхъ разсматривать эти иски и особенную организацію самого судопроизводства. Для полноты судебного надзора за законностью управленія необходимо существованіе особыхъ административныхъ судовъ. Но для того, чтобы этотъ надзоръ представлялъ дѣйствительныя гарантіи законности управленія, надо, чтобы административные суды были настоящими судами, т.-е. удовлетворяли всѣмъ основнымъ условіямъ правильнаго отправленія правосудія. И прежде всего, личному составу административныхъ судовъ должна быть обеспечена должная независимость отъ администраціи, такъ какъ иначе

они не могут надлежащимъ образомъ выполнять функцію надзора за законностью управленія.

§ 56. Сенатъ.

Существующіе у насъ органы административной юстиціи не были созданы по сознательно выработанному, опредѣленному плану. Они образовались частью вслѣдствіе перехода функцій активнаго управленія отъ старыхъ коллегіальныхъ учреждений къ новымъ, единоличнымъ органамъ администраціи; частью какъ отдѣльныя дополненія исторически сложившейся у насъ организаціи мѣстныхъ учреждений, — дополненія, вызванныя главнымъ образомъ организаціей мѣстнаго самоуправленія.

Высшимъ органомъ административной юстиціи является у насъ сенатъ. Учрежденный Петромъ I въ 1711 году, онъ не былъ первоначально только органомъ надзора за законностью управленія, а являлся вообще высшимъ государственнымъ учрежденіемъ, сосредоточивавшимъ въ себѣ всѣ функціи управленія, суда, законодательства. И хотя послѣ смерти Петра I значеніе сената не разъ и существенно мѣнялось, но до реформы нашего центрального управленія при Александрѣ, сенатъ все-таки неизмѣнно сохранялъ за собою функціи активнаго управленія. Учрежденіе министерствъ, какъ спеціальныхъ органовъ активнаго управленія, привело къ тому, что за сенатомъ остались собственно только функціи суда, гражданскаго и уголовнаго, и функція надзора за законностью управленія, слѣдовательно функція административной юстиціи.

Александръ I предполагалъ первоначально возстановить сенатъ «на прежнюю степень», какъ это выразилъ въ извѣстномъ указѣ 5 іюня 1805 г. (И. С. З. № 19, 908), въ которомъ предписывалось сенату, «чтобы онъ собравъ представилъ докладомъ все то, что составляетъ существенную должность, права и обязанности его, съ отверженіемъ всего того, что въ отмѣну или ослабленіе оныхъ доселѣ введено было». Сенатъ въ докладѣ своемъ, поданномъ Государю, прямо предполагалъ возвратить себѣ то положеніе, какое онъ занималъ при Петрѣ I и потомъ при Елизаветѣ. Но при обсужденіи этого доклада въ государственномъ совѣтѣ¹⁾, онъ вызвалъ большіе споры. Въ пользу сенатскаго доклада, за возстановленіе прежняго значенія сената, высказались представители консервативнаго направленія, сторонники сохраненія коллегіальнаго устройства управленія, графъ Воронцовъ и Троцинскій. Напротивъ, защитники министерской системы управленія высказались противъ

¹⁾ Архивъ госуд. совѣта, т. III, ст. 15—50.

возстановленія прежняго значенія сената. Да и дѣйствительно, разъ предполагалось учредить министровъ, какъ органовъ активнаго управленія и какъ непосредственныхъ докладчиковъ верховной власти по дѣламъ управленія, невозможно уже было сохранить за сенатомъ прежнюю полноту власти. Приходилось ограничить его дѣятельность—функціей надзора. Въ этомъ смыслѣ и было составлено тогда новое учрежденіе сената 8 сентября 1802 г. (П. С. З. № 20, 405), изданное одновременно съ первымъ учрежденіемъ министерствъ. Ст. 1, учрежд. сената постановляла, что «сенатъ есть верховное мѣсто въ имперіи; имѣя себѣ подчиненными всѣ присутственныя мѣста, онъ, какъ хранитель законовъ, печется о повсемѣстномъ наблюденіи правосудія; наблюдаетъ за собираніемъ податей и за расходами штатными, имѣетъ попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, соблюденію общаго спокойствія и тишины, и прекращенію всякихъ противозаконныхъ дѣяній во всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстахъ». Вмѣстѣ съ тѣмъ учрежденіе министерствъ обязывало министровъ представлять ежегодно чрезъ сенатъ письменный отчетъ Государю (ст. XII). Сенатъ, рассмотрѣвъ отчетъ, требуетъ отъ министра объясненій и докладываетъ Государю свое мнѣніе объ отчетѣ министра (т. XIII). Кромѣ того, сенату предоставлялось, если онъ и раньше года усмотритъ изъ доношеній губернскихъ прокуроровъ, что въ какую-либо часть вкрались злоупотребленія, требовать отъ министра объясненій, и если признаетъ ихъ неудовлетворительными докладывать о томъ Государю (ст. XIV). Такъ какъ въ царствованіе Екатерины значеніе сената много пострадало отъ возраставшей власти генераль-прокурора, то законъ 1802 г., сохранивъ за генераль-прокуроромъ право не соглашаться съ заключеніемъ общаго собранія сената, постановлялъ однако, что въ случаѣ несогласія генераль-прокурора, дѣло вносится къ Государю не чрезъ одного генераль-прокурора, но при депутаціи отъ сената, изъ одного или двухъ сенаторовъ, противнаго генераль-прокурору мнѣнія (ст. 19). Съ другой стороны, для рѣшенія дѣлъ въ общемъ собраніи вмѣсто простого большинства установлено было требовать большинство $\frac{2}{3}$ и тѣмъ какъ бы умалена самостоятельная власть сената (ст. 13). На практикѣ однако сохранилось только послѣднее правило; первое-же, по замѣчанію Сперанскаго, «по очевидному его неудобству вскорѣ само собою пало въ бездѣйствіе» ¹⁾.

Когда, по плану Сперанскаго, предпринято было въ 1809 г. преобразование министерствъ, то вмѣстѣ съ тѣмъ предполагалось преобразовать и сенатъ. «Какъ судная часть по существу своему

¹⁾ Архивъ истор. и практ. свѣдѣній, 1859, кн. III, стр. 46.

весьма различна отъ части правительственной, то и положено было дать обѣимъ симъ частямъ разныя и каждой свойственныя устройства; а для большей точности въ понятіяхъ различить самыя ихъ наименованія, назвавъ соединеніе правительственныхъ частей—сенатомъ правительствующимъ, а судебныхъ—сенатомъ судебнымъ. При этомъ министерства должны были считаться не среднимъ отдѣльнымъ учрежденіемъ а самимъ правительствующимъ сенатомъ, котораго министры—члены, а министерства—составныя части. Сенатъ долженъ былъ при этомъ замѣнить собою и комитетъ министровъ. Хотя составленный въ этомъ смыслѣ проектъ былъ внесенъ въ государственный совѣтъ и тамъ принятъ большинствомъ, но утвержденія его не состоялось. Въ началѣ царствованія этотъ проектъ былъ вновь рассмотрѣнъ и одобренъ комитетомъ 6 декабря 1826 года ¹⁾, но и тогда не получилъ утвержденія, а затѣмъ уже болѣе вопросъ этотъ не возбуждался.

Судебной реформой, приведшей къ образованію въ составѣ сената, совершенно обособленно поставленныхъ кассационныхъ департаментовъ, какъ бы осуществлена старая мысль о раздѣленіи сената на судебный и правительственный ²⁾. Но «правительственный» сенатъ не слился съ министерствами или съ комитетомъ министровъ и въ этой, къ счастью сохранившейся, вопреки предположеніямъ Сперанскаго, отдѣльности сената отъ комитета, залогъ возможности для административныхъ департаментовъ сената стать современемъ настоящимъ административнымъ судомъ высшей инстанціи. Сліяніе сената съ комитетомъ, напротивъ, знаменовало собою смѣшеніе функцій надзора за законностью съ функціями активной администраціи.

Дѣйствующее учрежденіе сената, воспроизводя въ нѣсколько измѣненномъ видѣ общія опредѣленія указа 1802 г., довольно опредѣленно отмѣчаетъ, что сенату принадлежитъ собственно функція надзора. Ст. 1 гласитъ, что «сенатъ есть верховное мѣсто, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія Имперіи, кромѣ высшихъ государственныхъ установленій и тѣхъ, кои особеннымъ закономъ именно изъяты отъ сей зависимости». А ст. 2 поясняетъ характеръ этого подчиненія, указывая, что «сенату принадлежитъ высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и исполненія». Въ сферѣ

¹⁾ Сборникъ Р. И. О. т. 74, стр. 9.

²⁾ Впервые мысль о необходимости раздѣленія сената на судебный и правительственный была высказана въ 1802 г. графомъ Румянцевымъ. Онъ предлагалъ раздѣлить сенатъ на „вышнюю палату правительства“ и „вышнюю палату правосудія“. Архивъ госуд. сов. III, ст. 34.

подчиненнаго управленія, дѣйствующаго на основаніи закона, сенатъ есть высшее учрежденіе. Власть его ограничивается только властью Государя (ст. 197). Указы его исполняются какъ собственные указы Верховной власти и одинъ Государь можетъ основить сенатское повелѣніе (ст. 198). Но опредѣленія свои сенатъ долженъ основывать всегда на законахъ, не измѣняя въ нихъ не единой буквы (ст. 200).

Хотя въ настоящее время сенатъ уже не является болѣе органомъ верховнаго управленія, замѣненный въ этомъ отношеніи государственнымъ совѣтомъ и комитетомъ министровъ, но воспоминаніе о прежнемъ положеніи сената, непосредственно содѣйствовавшаго осуществленію верховной власти, сохранилось еще въ томъ, что и до сихъ поръ по словамъ закона «единое лицо Императорскаго Величества предсѣдательствуетъ въ сенатѣ» (ст. 4). Однако правило это не имѣетъ практическаго значенія, такъ какъ сенатъ теперь никогда не функціонируетъ какъ цѣлое, *in corpore*. Общаго собранія всего сената теперь не существуетъ.

Въ настоящее время сенатъ не образуетъ изъ себя одного цѣлаго учрежденія, а представляетъ лишь совокупность нѣсколькихъ совершенно обособленныхъ коллегій. Онъ состоитъ изъ отдѣльных департаментовъ и общихъ собраній. Департаментовъ всего восемь: Изъ нихъ одни судебные; другіе административные; къ судебнымъ департаментамъ относятся, во-первыхъ, два кассационныхъ департамента, дѣйствующихъ на основаніи судебныхъ уставовъ Александра II и во-вторыхъ, старые судебные департаменты: пятый—уголовный, четвертый—гражданскій и межевой, который кромѣ межевыхъ дѣлъ вѣдаетъ и гражданскія дѣла. Мы не будемъ вовсе останавливаться на организаци и дѣятельности этихъ департаментовъ такъ, какъ вообще не включили въ изложеніе ученіе о судебной власти. Административныхъ департаментовъ всего три: первый, второй и департаментъ герольдіи. Соединенное присутствіе трехъ административныхъ департаментовъ образуетъ первое общее собраніе. Организаци и дѣятельность этихъ только четырехъ коллегій: трехъ административныхъ департаментовъ и перваго общаго собранія, и составить предметъ нашего изложенія.

Какъ департаменты, такъ и общее собраніе, составляется изъ особъ первыхъ трехъ классовъ, опредѣляемыхъ по непосредственному Высочайшему избранію и носящихъ званіе сенаторовъ (ст. 5). Для назначенія въ сенаторы, кромѣ кассационныхъ департаментовъ, не установлено никакихъ общихъ условій. Сенаторами могутъ быть назначаемы какъ гражданскіе, такъ и военные чины (ст. 6) и со званіемъ сенатора совмѣстима всякая другая должность

(ст. 7). Сенаторы и лично пользуются нѣкоторыми особыми правами, присвоенными ихъ званію. Такъ прежде всего сенаторы имѣютъ право объявлять словесныя Высочайшія повелѣнія (ст. 239). Затѣмъ на сенаторовъ могутъ быть возлагаемы: 1) производство ревизій губерній и 2) порученія по взысканію недоимокъ (ст. 245). Наконецъ, законъ сохраняетъ еще старый взглядъ на сенаторовъ, какъ непосредственныхъ совѣтниковъ монарха и потому вмѣняетъ имъ въ обязанность «представлять по чистой совѣсти о происхожденіемъ вредѣ въ государствѣ и о нарушителяхъ закона, ему извѣстныхъ» (ст. 238). Но такъ какъ въ настоящее время сенатъ уже не является болѣе непосредственно содѣйствующимъ монарху учрежденіемъ, то права эти на дѣлѣ потеряли свое значеніе. Болѣе другихъ сохранило практическое значеніе право сенаторскихъ ревизій, но и сенаторскія ревизіи назначаются теперь лишь изрѣдка, какъ чрезвычайная мѣра, каждый разъ по особому Высочайшему повелѣнію.

Каждый департаментъ слагается изъ тѣхъ сенаторовъ, которые назначены въ немъ присутствовать по Высочайшему усмотрѣнію (ст. 13). Общее собраніе слагается изъ сенаторовъ соотвѣтствующихъ департаментовъ и изъ сенаторовъ въ департаментахъ не присутствующихъ. Перемѣщенія сенаторовъ не ограничены никакимъ срокомъ. Кромѣ сенаторовъ въ департаментахъ и въ общемъ собраніи присутствуютъ по дѣламъ ихъ губерній главные начальники губерній (ст. 36), и сверхъ того, въ общемъ собраніи и въ первомъ департаментѣ также и министры, по дѣламъ ихъ министерствъ (ст. 35). Предсѣдательство и въ общемъ собраніи и въ департаментѣ возлагается на одного изъ сенаторовъ—первоприсутствующаго. Только въ первомъ департаментѣ не полагается первоприсутствующаго. Назначеніе первоприсутствующаго въ департаментахъ совершается ежегодно Высочайшимъ указомъ, для чего въ декабрѣ мѣсяцѣ министръ юстиціи представляетъ Государю полный списокъ всѣхъ наличныхъ сенаторовъ чрезъ Комитетъ министровъ (ст. 14). Въ общемъ собраніи первоприсутствующимъ почитается старшій по чину изъ первоприсутствующихъ департаментовъ (ст. 29).

Взаимное отношеніе департаментовъ и общаго собранія въ сенатѣ не то, какъ въ государственномъ совѣтѣ. Департаменты сената не подготовительныя комиссіи, а самостоятельныя инстанціи и дѣла въ нихъ, производящіеся по общему правилу, въ нихъ и оканчиваются, переходя въ общее собраніе лишь при нѣкоторыхъ особыхъ условіяхъ.

При каждомъ департаментѣ для надзора за порядкомъ произ-

водства дѣлъ и правильностью рѣшеній состоитъ подъ начальствомъ министра юстиціи особый оберъ-прокуроръ; при департаментѣ герольдіи онъ носитъ названіе герольдмейстера, а при оберъ-прокурорахъ перваго и втораго департаментовъ состоятъ еще и товарищи оберъ-прокурора (ст. 16). Надзоръ за порядкомъ производства дѣлъ и правильностью рѣшеній общаго собранія принадлежитъ министру юстиціи, съ должностью котораго соединяется званіе генераль-прокурора (ст. 30).

Подъ управленіемъ оберъ-прокурора при каждомъ департаментѣ имѣется особая канцелярія, состоящая изъ оберъ-секретарей (въ департаментѣ герольдіи — товарищей герольдмейстера), секретарей и помощниковъ (ст. 17, 254). При первомъ общемъ собраніи нѣтъ особой канцеляріи.

Такъ какъ въ общее собраніе дѣла поступаютъ не иначе, какъ изъ департаментовъ, то общее собраніе не имѣетъ своей самостоятельной компетенціи. Предметы вѣдѣнія общаго собранія тѣ же самыя, что и предметы вѣдѣнія составляющихъ его департаментовъ. Изъ трехъ административныхъ департаментовъ самая обширная компетенція перваго департамента. Мало того, его компетенція составляетъ общее правило, т.-е. всѣ вообще дѣла управленія, производимыя въ подчиненныхъ сенату мѣстахъ и могущія быть по закону приведенными къ окончанію не иначе, какъ съ разрѣшенія или чрезъ посредство сената, если они не отнесены въ частности къ вѣдѣнію никакого другого департамента, подлежатъ разсмотрѣнію перваго департамента (ст. 19, п. 7). Напротивъ, второй департаментъ и департаментъ герольдіи вѣдаютъ только тѣ дѣла, которыя имъ прямо предоставлены закономъ. Ихъ компетенція никогда не предполагается. Но въ одномъ отношеніи компетенція всѣхъ административныхъ департаментовъ одинакова. Всѣ они пользуются правомъ пояснять и подтверждать въ случаѣ надобности законы, относящіеся до дѣлъ, ихъ вѣдѣнію предоставленныхъ. Первый департаментъ и департаментъ герольдіи могутъ издавать такія поясненія по собственной инициативѣ (ст. 19, п. 6; ст. 21, п. 7), а второй департаментъ только по представленіямъ губернскихъ присутствій и министровъ (ст. 20, п. 4).

Въ частности департаментъ герольдіи вѣдаетъ: 1) дѣла о правахъ состоянія дворянства и почетнаго гражданства и 2) дѣла о производствѣ въ гражданскіе чины за выслугу лѣтъ (ст. 21), а второй департаментъ дѣла по жалобамъ на рѣшеніе органовъ надзора за крестьянскимъ самоуправленіемъ и по представленіямъ этихъ органовъ (ст. 20). Затѣмъ всѣ другія дѣла управленія, под-

лежація вѣдѣнію сената, относятся къ вѣдѣнію перваго департамента.

Но законъ не ограничивается относительно предметовъ вѣдѣнія перваго департамента такимъ общимъ указаніемъ, и даетъ довольно подробное ихъ перечисленіе подъ пятью рубриками, съ многочисленными подраздѣленіями, такъ что перечень этотъ занимаетъ двѣ убористыхъ страницы. Однако и принятыя законодателемъ рубрики 1) обнародываніе законовъ, 2) охраненіе и удостовѣреніе правъ и преимуществъ разныхъ состояній, 3) управленіе разныхъ, подчиненныхъ сенату мѣстъ и должностей, 4) судебное разбирательство по дѣламъ казеннаго управленія и 5) разсмотрѣніе дѣлъ по начетамъ казны и на казну—не представляютъ собою достаточно ясной и систематической группировки. Такъ совершенно неясна рубрика «управленіе подчиненныхъ мѣстъ» и совершенно нельзя понять почему дѣла о выборахъ присяжныхъ засѣдателей отнесены къ этой рубрикѣ, а дѣла о всѣхъ другихъ выборахъ къ рубрикѣ «охраненіе и удостовѣреніе правъ состоянія». Къ тому же и самый перечень крайне неполонъ, въ немъ допущены весьма существенные пропуски. Такъ вовсе не упомянуты въ немъ подлежація вѣдѣнію перваго департамента жалобы на министровъ, генераль-губернаторовъ, губернаторовъ, губернскія управленія, казенныя палаты, различныя губернскія смѣшанныя присутствія, портовые присутствія и т. п.; представленія губернскихъ правленій по общественнымъ приговорамъ объ исключеніи порочныхъ членовъ; дѣла объ исключеніи изъ казеннаго вѣдомства земель, вслѣдствіе отвода ихъ монастырямъ или чинамъ казачьихъ войскъ и т. п.

По внутреннему своему существу всѣ дѣла, подлежація вѣдѣнію перваго департамента, сами собой распадаются на три группы, такъ какъ, кромѣ административно-судебныхъ дѣлъ, первый департаментъ вѣдаетъ еще обнародываніе законовъ и сохраняетъ нѣкоторыя функціи активнаго управленія. Сообразно съ этимъ предметы вѣдѣнія распадаются на слѣдующія группы: 1) обнародываніе законовъ, 2) разныя дѣла управленія и 3) административно-судебныя дѣла.

Первая изъ этихъ группъ—обнародываніе законовъ—самая простая и не сложная. Сюда, кромѣ собственно обнародыванія, относятся также опредѣленіе, въ случаѣ надобности порядка, обнародыванія и разрѣшеніе встрѣчающихся при этомъ недоразумѣній.

Вторая группа—разныя дѣла управленія—представляетъ собою оставшіяся еще функціи собственно активнаго управленія, разнообразнаго свойства: сложеніе недоимокъ, принятіе на счетъ казны убытковъ, утвержденіе торговъ. Сюда же должно быть отнесено

и утвержденіе нѣкоторыхъ должностныхъ лицъ: мировыхъ судей, уѣздныхъ кадіевъ. Такое утвержденіе даетъ должностному лицу болѣе самостоятельное положеніе, такъ какъ утвержденный сенатомъ и удаленъ отъ должности, и преданъ суду можетъ быть также только сенатомъ.

Третья группа, самая обширная и составляетъ важнѣйшую часть компетенціи перваго департамента—это административно-судебныя дѣла. Къ этой группѣ дѣлъ относятся 1) жалобы на министровъ и на губернскія мѣста, а также мѣста имъ равныя, 2) представленія министровъ и губернаторовъ объ отмѣнѣ постановлений органовъ мѣстнаго и сословнаго самоуправленія, 3) разрѣшеніе пререканій между административными учрежденіями, 4) преданіе суду должностныхъ лицъ, утверждаемыхъ сенатомъ, должностныхъ лицъ 4 класса и тѣхъ должностныхъ лицъ 5 класса, которыя утверждаются Высочайшею властью; 5) дѣла о сословныхъ выборахъ и 6) дѣла объ охранѣ правъ состоянія кромѣ дворянства и почетнаго гражданства.

Порядокъ дѣлопроизводства въ административныхъ департаментахъ сената въ общемъ сохранился старый, прежде примѣнявшійся и въ нашихъ судебныхъ мѣстахъ, и не представляющій вовсе никакой особой пригодности для разрѣшенія вопросовъ административной юстиціи.

Новые законы поступаютъ въ первый департаментъ чрезъ министра юстиціи (ст. 48). Всѣ другія дѣла поступаютъ въ департаменты непосредственно чрезъ канцелярію (ст. 49). Изготовленіе дѣлъ къ докладу возлагается на канцелярію (ст. 511) и заключается 1) въ собраніи справокъ и 2) въ составленіи записки (ст. 61), изложенной такъ, чтобы по присоединеніи къ ней въ началѣ времени слушанія, а въ концѣ резолюціи сената, она могла послужить самымъ опредѣленіемъ сената (ст. 67). Записки скрѣпляются оберъ-секретарями, прописывающими при этомъ, что «кромѣ означенныхъ въ запискѣ законовъ, приличныхъ тому дѣлу нѣтъ» (ст. 68). По особо важнымъ дѣламъ записки могутъ быть по усмотрѣнію министра юстиціи напечатаны (ст. 72). Докладъ дѣла производится канцеляріей и состоитъ въ изустномъ изложеніи дѣла и въ чтеніи при этомъ тѣхъ актовъ или документовъ, которые должны быть доложены въ буквальный ихъ содержаніи (ст. 82). Для рѣшенія дѣла требуется присутствіе не менѣе трехъ сенаторовъ (ст. 76). Рѣшенія департаментовъ постановляются теперь по общему правилу большинствомъ $\frac{2}{3}$ (ст. 95) ¹⁾. Но въ первомъ департаментѣ по нѣ-

¹⁾ Въ законѣ собственно сказано, что $\frac{2}{3}$ требуется въ дѣлахъ по жалобамъ на административныя мѣста и лица и по представленіямъ сихъ мѣстъ

которымъ дѣламъ требуется простое большинство, а именно по дѣламъ о преданіи суду и о прекращеніи слѣдствій по государственнымъ преступленіямъ (ст. 96, 97). Если между департаментами не составится большинства $\frac{2}{3}$, то оберъ-прокуроръ старается согласить сенаторовъ (ст. 99). Если же и затѣмъ требуемаго большинства не составится, то онъ даетъ письменное согласительное предложеніе не далѣе 8 дней послѣ выслушанія дѣла (ст. 100). На согласительное предложеніе испрашиваются отзывы только тѣхъ сенаторовъ, которые участвовали въ слуханіи дѣла (ст. 101). Оспаривать («оговаривать») предложенія нельзя, а каждый сенаторъ обязанъ только объяснить согласенъ онъ съ предложеніемъ, или нѣтъ (ст. 102).

Если и послѣ согласительнаго предложенія не составится большинства $\frac{2}{3}$, то дѣло переносится въ общее собраніе (ст. 104). Но даже и въ томъ случаѣ, когда состоитъ требуемое большинство, оберъ-прокуроръ можетъ, если не будетъ согласенъ съ мнѣніемъ большинства, сдѣлать въ 8 дневный срокъ предложеніе о причинахъ своего несогласія. Если сенаторы не убѣдятся доводами оберъ-прокурора и останутся при прежнемъ мнѣніи, оберъ-прокуроръ доносить объ этомъ министру юстиціи и, если министр уважитъ предложеніе оберъ-прокурора, дѣло переносится въ общее собраніе (ст. 105). Но есть дѣла, по которымъ оберъ-прокуроръ до пропуска опредѣленія департамента во всякомъ случаѣ обязательно представляетъ дѣло на предварительное разсмотрѣніе министра юстиціи. Изъ дѣлъ административныхъ департаментовъ сюда относятся дѣла: 1) по коимъ требуется повсемѣстное предписаніе для единообразнаго исполненія; 2) объ отмѣнѣ или перемѣнѣ прежняго рѣшенія; 3) о предоставленіи министру юстиціи какого либо исполненія, напр., испросить Высочайшее повелѣніе, снести съ постороннимъ вѣдомствомъ; 4) объ отчужденіи чего-либо изъ владѣнія казны; 5) объ утвержденіи въ дворянствѣ и 6) о перемѣнѣ фамиліи. Если министр не согласится по этимъ дѣламъ съ мнѣніемъ департамента, дѣло переносится въ общее собраніе (ст. 106).

Таковъ общій порядокъ рѣшенія дѣлъ въ департаментахъ. Но кромѣ того, нѣкоторыя дѣла рѣшаются при участіи подлежащихъ министровъ, выражающемся или въ томъ, что состоявшееся опредѣленіе прежде подписанія сенаторами препровождается министру для отзыва, или въ томъ, что дѣло слушается въ присутствіи министра (ст. 120). Въ первомъ департаментѣ большинство дѣлъ

и лицъ. Но въ административныхъ департаментахъ только и выдаются такіа дѣла. Старый порядокъ единогласныхъ рѣшеній сохраняется теперь только въ старыхъ судебныхъ департаментахъ по апелляціоннымъ дѣламъ, но по частнымъ жалобамъ и тамъ достаточно большинство $\frac{2}{3}$.

требуютъ такого порядка разсмотрѣнія. Для второго департамента установлено, что письменный отзывъ подлежащаго министра или личное его участіе въ разсмотрѣніи сенатомъ дѣла требуется по тѣмъ дѣламъ, по которымъ самъ департаментъ признаетъ это необходимымъ. Для перваго департамента напротивъ прямо въ законѣ определено, когда требуется личное присутствіе и когда только письменный отзывъ. Письменный отзывъ докладывается департаменту непременно въ присутствіи министра (ст. 122). По нѣкоторымъ дѣламъ, кромѣ того, требуется предварительное, до постановленія опредѣленія, заключеніе министра. Сюда, между прочимъ, относятся всѣ дѣла по жалобамъ на дѣйствія самихъ министровъ (ст. 125). Если департаментъ не приметъ мнѣнія министра, то дѣло переносится въ общее собраніе.

Могутъ ли частныя лица, участвующія въ дѣлѣ, обжаловать опредѣленіе департамента и тѣмъ вызвать переносъ дѣла въ общее собраніе? Такъ какъ каждый департаментъ въ отдѣльности имѣетъ ту же власть, какая вообще сенату присвоена (ст. 210), и такъ какъ «на рѣшенія сената нѣтъ апелляціи» (ст. 217), то собственно и на опредѣленія департаментовъ не слѣдовало допускать жалобъ. Но законъ допускаетъ въ этомъ случаѣ отступленіе. «Какъ могутъ быть крайности, въ коихъ возбранить всякое прибѣжище къ Императорскому Величеству было бы отнять избавленіе у страждущаго, то въ такомъ случаѣ допускаются всеподданнѣйшія жалобы на опредѣленія департаментовъ» (ст. 217). Жалобы эти подаются въ канцелярію прошеній и оттуда передаются въ особое присутствіе при государственномъ совѣтѣ. Если жалоба будетъ признана уважительной, то дѣло передается въ общее собраніе сената (ст. 218).

Въ первомъ общемъ собраніи порядокъ разрѣшенія въ общемъ тотъ же, что и въ департаментахъ. Для постановленія рѣшенія по дѣламъ, поступающимъ изъ перваго и второго департаментовъ требуется большинство $\frac{2}{3}$; по всѣмъ прочимъ—простое большинство (ст. 108). При счетѣ голосовъ наравнѣ съ голосами сенаторовъ считается и голосъ участвующаго въ дѣлѣ министра (ст. 132). Право дѣлать согласительныя предложенія принадлежитъ въ общемъ собраніи министру юстиціи (ст. 111, 113). Предложенія эти подлежатъ предварительному разсмотрѣнію въ консультаціи при министерствѣ юстиціи, учрежденной и состоящей изъ товарища министра, директоровъ департаментовъ, всѣхъ оберъ-прокуроровъ и особо назначаемыхъ членовъ. Если въ общемъ собраніи не составится узаконеннаго большинства или министр юстиціи не согласится съ мнѣніемъ большинства общаго собранія, то дѣло переносится въ государственный совѣтъ (ст. 118).

§ 57. Смѣшанныя присутствія.

Обособленные органы административной юстиціи въ мѣстности образуются у насъ только съ реформами прошлаго царствованія, въ связи съ организаціей мѣстнаго самоуправленія. Такое значеніе имѣютъ именно разнообразныя мѣстные смѣшанныя присутствія.

Значеніе этихъ присутствій недостаточно выяснено въ нашей литературѣ. Многіе излагаютъ ихъ устройство и дѣятельность безъ всякаго теоретическаго освѣщенія ¹⁾. Проф. Энгельманъ видитъ въ нихъ орудія бюрократической опеки, съ помощью которыхъ бюрократія стѣснила предоставленныя закономъ права самоуправления, и подводитъ подъ одну категорію и новыя смѣшанныя присутствія, и такія до-реформенныя учрежденія, какъ губернскіе распорядительные комитеты и приказы общественнаго призрѣнія ²⁾. Но съ такимъ взглядомъ едва-ли можно согласиться. Отъ губернскихъ распорядительныхъ комитетовъ или приказовъ общественнаго призрѣнія, новыя смѣшанныя присутствія существенно отличаются тѣмъ, что имъ предоставлено не непосредственное завѣдываніе опредѣленнымъ родомъ дѣлъ управленія, а только функція надзора. Къ тому же и самая исторія возникновенія смѣшанныхъ присутствій убѣждаетъ, что мотивомъ ихъ учрежденія служило именно стремленіе создать особые мѣстные органы административной юстиціи ³⁾.

Образцомъ для всѣхъ этихъ смѣшанныхъ присутствій послужили учрежденныя въ 1870 г. губернскія по городскимъ дѣламъ присутствія. Первая мысль объ организаціи такихъ присутствій была высказана въ подписанномъ Д. Сольскимъ отзывѣ кодификаціоннаго учрежденія на первоначальный проектъ Городового Положенія, составленный въ 1864 г. ⁴⁾. Обсуждая вопросъ о порядкѣ отмѣны думскихъ постановленій и рассмотрѣнія жалобъ на нихъ кодификаціонное учрежденіе обратило вниманіе на неудобство и затрудненія, связанныя съ установленнымъ для земства непосредственнымъ представленіемъ этихъ дѣлъ на рассмотрѣніе сената. «Рѣшеніе дѣла сенатомъ въ большей части случаевъ не можетъ послѣдовать ранѣе нѣсколькихъ недѣль и даже мѣсяцевъ; между тѣмъ, въ числѣ столкновеній или обжалованныхъ постановленій

¹⁾ Напримѣръ, Сокольскій, Русское госуд. право, стр. 333 и Алексѣевъ, Русское госуд. право, стр. 432.

²⁾ Engelmann, Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland, s. 126.

³⁾ Такъ на нихъ смотритъ Эйхельманъ, Обзоръ учреждений управленія въ Россіи, 1890, стр. 43 и Таграновъ, Журн. гражд. и угол. права 1891, № 2.

⁴⁾ Матеріалы, отн. до общ. устр. въ городахъ. I, 483.

городского управления, можетъ быть много недопускающихъ подобной отсрочки. Съ другой стороны, не слѣдовало бы затруднять принесенія жалобъ и споровъ даже по предметамъ самой незначительной цѣнности, такъ какъ ими иногда могутъ возбуждаться весьма важные вопросы о предѣлахъ власти, о смыслѣ закона, и т. п. Между тѣмъ, многіе ли изъ частныхъ людей были бы въ состояніи принимать на себя по такимъ дѣламъ хлопоты и издержки, сопряженныя съ перенесеніемъ дѣла въ сенатъ. Эти соображенія убѣждаютъ въ томъ, что сенатъ долженъ бы быть лишь высшею окончательною инстанціею, къ которой обращались бы въ случаяхъ относительно рѣдкихъ, по дѣламъ болѣе важнымъ и сомнительнымъ и что за симъ, въ видахъ возможнаго огражденія правъ и законныхъ интересовъ какъ городского управления, такъ и тѣхъ установленій и лицъ, которыя будутъ приходить съ нимъ въ столкновение,—необходимо для разбора жалобъ и пререканій имѣть на самыхъ мѣстахъ самостоятельное, пользующееся общимъ довѣріемъ и авторитетомъ, учрежденіе. Примѣняясь къ ст. 1320 у. с. г., Второе Отдѣленіе полагало бы учредить въ каждой губерніи особое присутствіе, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ четырехъ членовъ: предсѣдателя казенной палаты и по одному члену отъ мѣстнаго окружного суда, отъ губернскаго правленія и отъ губернской земской управы». Изъ этой первоначальной мотивировки очевидно, что предлагая учрежденіе этихъ присутствій кодификаціонное учрежденіе имѣло въ виду именно организацію мѣстной подчиненной сенату инстанціи административнаго суда. Министерство внутреннихъ дѣлъ отнеслось къ этому предложенію совершенно отрицательно. Въ объяснительной запискѣ къ проекту 1866 года, предполагается, что мѣстнымъ органомъ для разрѣшенія всѣхъ жалобъ на городское управленіе, а также пререканій онаго съ мѣстными правительственными мѣстами и земскими учрежденіями должно быть губернское правленіе, какъ высшее въ губерніи мѣсто ¹⁾. Но затѣмъ въ особой комиссіи при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, подъ предсѣдательствомъ А. К. Гирса было признано неудобнымъ порученіе этой функціи губернскому правленію въ виду медленности его дѣлопроизводства и несоотвѣтственности его состава ²⁾. Второе отдѣленіе съ своей стороны настаивало на организаціи особыхъ присутствій ³⁾, и затѣмъ вопросъ этотъ подвергся весьма обстоятельному обсужденію въ особой комиссіи подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго II Отдѣленіемъ, князя Урусова. Когда

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 85.

²⁾ Матеріалы, II, стр. 276.

³⁾ Матеріалы, II, стр. 401.

комиссія сначала засѣдала въ составѣ однихъ только представителей административныхъ вѣдомствъ, вопросъ остался нерѣшеннымъ ¹⁾. Но когда затѣмъ онъ вторично былъ обсужденъ съ участіемъ экспертовъ—городскихъ головъ и гласныхъ—то рѣшительное большинство (10 противъ 5) высказалось за организацію мѣстныхъ присутствій, причемъ въ меньшинствѣ, кромѣ представителей министерства внутреннихъ дѣлъ (Лобановъ-Ростовскій, Шумахеръ, Вишняковъ) и юстиціи (Рѣпинскій), былъ только одинъ харьковскій городской голова Шатуновъ ²⁾. Слѣдовательно, никакъ нельзя сказать, чтобы учрежденіе этихъ присутствій было дѣломъ бюрократіи. Поддерживая предположеніе объ учрежденіи присутствій московскій голова, князь Черкасскій, указывалъ между прочимъ, «что необходимость въ подобномъ учрежденіи уже давно чувствуется въ губерніяхъ» и что «для городскихъ управленій было бы гораздо важнѣе, чтобы дѣла, до нихъ относящіеся, разрѣшались въ сенатѣ не по личнымъ объясненіямъ губернатора, а по отголоску общественнаго мнѣнія данной мѣстности, выраженіемъ коего и могли бы служить постановленія означеннаго присутствія» ³⁾.

Высказавшись за организацію мѣстныхъ присутствій комиссия вмѣстѣ съ тѣмъ дополнила предполагавшійся ихъ составъ, такъ что получилось рѣшительное преобладаніе судебного и представительнаго элемента надъ бюрократическимъ, благодаря включенію въ составъ присутствія головы губернскаго города, прокурора окружнаго суда и предсѣдателя мирового съѣзда ⁴⁾. При обсужденіи вопроса въ государственномъ совѣтѣ уже прямо было указано, что организуемыя мѣстныя присутствія должны быть первымъ шагомъ къ устройству въ губерніяхъ административныхъ судовъ. «Въ общемъ строѣ нашей администраціи, среди различныхъ исполнительныхъ и распорядительныхъ инстанцій, давно чувствуется недостатокъ въ такихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ, которыя бы могли правильно, безпристрастно и безъ замедленія разрѣшать возникающіе по дѣламъ управленія споры, пререканія и

¹⁾ Матеріалы, III, стр. 40.

²⁾ Матеріалы, III, стр. 325—338.

³⁾ Матеріалы, III, стр. 334.

⁴⁾ Въ виду этого едва-ли можно признать справедливымъ замѣчаніе Энгельмана: im Jahre 1870 gelang es der Bureaukratie, aus der Aufrichtsbehoide in stadtischen Angelegenheiten den Adelsmarschall ganz auszuschliessen (s 127) При наличности трехъ выборныхъ членовъ, головы, предсѣдателя управы и предсѣдателя мирового съѣзда, участіе предводителя дворянства въ надзорѣ за городскимъ самоуправленіемъ врядъ ли представлялось необходимымъ, по крайней мѣрѣ не считалъ его таковымъ ни одинъ изъ городскихъ головъ, бывшихъ въ комисіи.

всякіе вообще вопросы судебно-административнаго свойства (*contentieux administratif*). Часть эта, бывшая въ другихъ государствахъ предметомъ глубокаго изученія и вездѣ получившая болѣе или менѣе удовлетворительное устройство, у насъ не имѣетъ никакой стройной организаціи. Такой пробѣлъ дѣлается въ особенности ощутительнымъ съ введеніемъ у насъ самостоятельныхъ всесловныхъ выборныхъ учреждений, каковы суть земскія и предполагаемыя нынѣ городскія. Чѣмъ болѣе будетъ развиваться дѣятельность такихъ учреждений, тѣмъ болѣе, по неизбѣжному ходу вещей, должны размножаться возбуждаемые ихъ дѣйствіями споры, жалобы, пререканія. Отсутствіе удобнаго порядка разрѣшенія оныхъ сопровождалось бы неминуемо крайними затрудненіями. Съ этимъ въ существѣ всѣ согласны, и само министерство внутреннихъ дѣлъ предполагаетъ учредить, особые губернскіе совѣты, которымъ должно принадлежать разсмотрѣніе спорныхъ административныхъ вопросовъ. Но замѣчаютъ, что подобныя учрежденія должны быть образованы для всѣхъ вообще дѣлъ судебно-административныхъ, а не однихъ только городскихъ. Государственный совѣтъ полагалъ, что въ дѣлѣ устройства означенныхъ инстанцій,—дѣлѣ новомъ и трудномъ, осторожнѣе дѣйствовать съ нѣкоторою постепенностью, образуя учрежденія сначала для извѣстныхъ лишь дѣлъ, и потомъ, сообразно съ указаніями опыта, расширяя кругъ ихъ дѣятельности» ¹⁾.

Въ то время въ комисіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ разрабатывался проектъ учрежденія губернскихъ совѣтовъ изъ лицъ, стоящихъ начальниками губернскихъ управленій и изъ представителей общественныхъ и сословныхъ установленій. Вѣдѣнію этихъ совѣтовъ имѣлось въ виду передать судныя дѣла губернскихъ правленій и дѣла отдѣльных смѣшанныхъ присутствій. Но предположенія эти не осуществились, и вмѣсто того, по образцу губернскихъ по городскимъ дѣламъ присутствій, образовался цѣлый рядъ отдѣльных смѣшанныхъ присутствій.

Мы уже знаемъ, что губернскія по городскимъ дѣламъ присутствія замѣнились, теперь, по общему правилу, губернскими по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіями. Кромѣ того, постепенно учреждались губернскія по воинскимъ дѣламъ присутствія, питейныя присутствія, податныя, фабричныя, особыя присутствія о подъѣздныхъ путяхъ, портовые присутствія и не носящія названія присутствія, но съ такимъ же смѣшаннымъ составомъ и аналогичными функціями лѣсные комитеты и училищные совѣты.

¹⁾ Матеріалы, III, стр. 508, 509.

Нѣкоторыя изъ этихъ учреждений имѣютъ и соответствующія уѣздныя инстанціи, а именно, имѣются уѣздныя воинскія, питейныя и податныя присутствія и уѣздныя училищныя совѣты.

Всѣ эти учрежденія съ различными видоизмѣненіями имѣютъ довольно однородный составъ. Въ рѣшительномъ большинствѣ губернскихъ предсѣдательствуетъ губернаторъ. Исключеніе въ этомъ отношеніи составляютъ только податныя присутствія, гдѣ предсѣдатель, управляющій казенной палатой, и училищный совѣтъ, состоящій подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя. Точно также въ рѣшительномъ большинствѣ уѣздныхъ коллегій предсѣдательствуетъ уѣздный предводитель. Исключеніе тутъ составляетъ одно только уѣздное податное присутствіе, состоящее подъ предсѣдательствомъ податнаго инспектора. Затѣмъ членами этихъ коллегій являются представители административныхъ вѣдомствъ, судебного вѣдомства (обыкновенно прокуроръ, иногда судья), органовъ мѣстнаго самоуправленія, земскаго и городского, предводитель дворянства. Иногда имѣется особо назначаемый непрѣмѣнный членъ. Представителя судебного вѣдомства нѣтъ только въ податныхъ и подѣздныхъ присутствіяхъ, а также въ училищныхъ совѣтахъ. За-то въ училищныхъ совѣтахъ имѣется представитель духовнаго вѣдомства. Губернскій предводитель не состоитъ членомъ только податныхъ, фабричныхъ и портовыхъ присутствій. Наиболѣе отличающійся отъ другихъ присутствій составъ имѣютъ податныя присутствія.

Организація смѣшанныхъ присутствій, представляющихъ несомнѣнно лишь временное, переходное образованіе, не лишено нѣкоторыхъ довольно существенныхъ недостатковъ. Прежде всего нельзя признать цѣлесообразнымъ предоставленіе предсѣдательства въ большинствѣ губернскихъ присутствій губернатору. Во-первыхъ, губернатору, какъ представителю активной административной власти, вообще не подходитъ предсѣдательская функція, требующая прежде всего объективности, спокойствія, безпристрастія, особенно въ такой коллегіи, которая должна служить органомъ административной юстиціи. Во-вторыхъ, губернаторъ итакъ слишкомъ обремененъ дѣлами для того, чтобы посвящать достаточно времени и вниманія этимъ предсѣдательскимъ обязанностямъ. Было бы желательно замѣнить губернатора особымъ предсѣдателемъ, неимѣющимъ другихъ функцій и притомъ достаточно самостоятельнымъ и независимымъ.

Затѣмъ нельзя не обратить вниманія на то, что не всѣ эти присутствія поставлены въ непосредственное подчиненіе сенату, какъ это слѣдовало бы въ виду значенія сената какъ высшаго

органа административной юстиции. Жалобы на многія изъ этихъ коллегій приносятся не сенату, а министрамъ. Такъ на подъѣзды присутствія жалобы приносятся министру внутреннихъ дѣлъ; на лѣсной комитетъ—министру государственныхъ имуществъ; на фабричныя и податныя присутствія—министру финансовъ. На губернскія питейныя присутствія жалобы вовсе не допускаются и только по протесту губернатора или управляющаго акцизными сборами дѣло восходитъ изъ нихъ къ министру финансовъ.

Относительно самого порядка дѣлопроизводства въ присутствіяхъ законодательство наше вовсе не устанавливаетъ сколько-нибудь опредѣленныхъ правилъ.

ГЛАВА III.

ОТВѢТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХЪ ЛИЦЪ.

§ 58. Гражданская и уголовная отвѣтственность.

Особенное положеніе должностныхъ лицъ, какъ лицъ, призванныхъ осуществлять функціи государственной власти, обусловливаетъ довольно существенныя особенности въ постановкѣ отвѣтственности этихъ лицъ за совершаемыя ими правонарушенія. Такъ какъ должностныя лица являются органами власти, дѣйствуютъ отъ лица государства, то правонарушенія, ими совершаемыя, получаютъ особенное значеніе. Они больше чѣмъ правонарушенія частныхъ лицъ подрываютъ авторитетъ закона, колеблютъ прочность юридическаго порядка; онѣ болѣе непосредственно отзываются на интересахъ всего государства. Въмѣстѣ съ тѣмъ полномочія власти, которыми надѣлены должностныя лица, даютъ имъ возможность съ большею легкостью совершать правонарушенія, дѣлаютъ ихъ болѣе опасными, ставятъ частныхъ лицъ въ болѣе беззащитное въ отношеніи къ нимъ положеніе. Наконецъ, пользуясь своею властью, должностныя лица могутъ совершать и такого рода правонарушенія, которыя совершенно невозможны для частныхъ лицъ.

Все это требуетъ нѣкотораго усиленія отвѣтственности должностныхъ лицъ. Въ уголовные кодексы включаются спеціальныя статьи, предусматривающія особенныя должностныя преступленія и устанавливающія усиленную отвѣтственность за общія преступленія, когда они совершены должностными лицами. Независимо

отъ этого устанавливаются особыя спеціальныя формы отвѣтственности. Такъ всѣ вообще состоящіе на государственной службѣ кромѣ гражданской и уголовной отвѣтственности подлежатъ еще дисциплинарной отвѣтственности, объемлющей всѣ нарушенія служебнаго долга, все равно предусмотрѣны онѣ уголовнымъ закономъ или нѣтъ. Такъ, отвѣтственность министровъ, въ силу ихъ двойственнаго положенія, какъ органовъ и верховнаго и подчиненнаго управленія, получаетъ особую постановку.

Но особенности отвѣтственности должностныхъ лицъ не исчерпываются такимъ усиленіемъ ихъ отвѣтственности. Осуществленіе предоставленныхъ должностнымъ лицамъ функцій власти является для нихъ обязанностью. А между тѣмъ осуществляя ихъ, они постоянно и по необходимости приходятъ въ столкновеніе съ разнообразными интересами частныхъ лицъ и вызываютъ своими дѣйствіями ихъ недовольство и нареканія. Отсюда являются иногда опасенія, что если обставить возбужденіе гражданской и уголовной отвѣтственности должностныхъ лицъ тѣми же общими условіями, какъ и для частныхъ лицъ, то слишкомъ частымъ возбужденіемъ судебныхъ дѣлъ свобода дѣятельности должностныхъ лицъ будетъ чрезмѣрно стѣснена, и для нихъ сдѣлается невозможнымъ спокойное и увѣренное выполненіе своихъ обязанностей. Въ виду этихъ соображеній иногда устанавливается особый порядокъ возбужденія гражданской и уголовной отвѣтственности должностныхъ лицъ, долженствующій защитить ихъ отъ легкомысленныхъ и неосновательныхъ привлеченій къ суду.

Всѣ эти особенности въ постановкѣ отвѣтственности должностныхъ лицъ всего удобнѣе разсмотрѣть по различію формъ ихъ общей и спеціальной отвѣтственности: гражданской, уголовной, дисциплинарной и министерской.

Съ матеріальной стороны гражданская отвѣтственность должностныхъ лицъ не представляетъ никакихъ особенностей. Только относительно условій предъявленія къ нимъ исковъ о вознагражденіи за вредъ и убытки, причиненные нерадѣніемъ, неосмотрительностью или медленностью устанавливаются иногда особыя правила. Такъ у насъ эти иски разсматриваются въ особомъ составѣ суда съ участіемъ представителей административнаго вѣдомства, а именно: 1) иски противъ лицъ, занимающихъ должности до IX класса включительно въ окружномъ судѣ, въ особомъ присутствіи подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя суда, вице-губернатора, двухъ членовъ суда и двухъ членовъ изъ чиновъ мѣстныхъ управленій, въ томъ числѣ обыкновенно и ближайшій начальникъ отвѣтника; 2) иски противъ лицъ, занимающихъ должности отъ

VIII до V класса—въ судебной палатѣ, подъ предсѣдательствомъ старшаго предсѣдателя палаты, изъ губернатора, двухъ членовъ судебной палаты и управляющихъ казенною палатою и государственными имуществами или одного изъ сихъ лицъ и ближайшаго начальника того управленія, къ которому принадлежитъ отвѣтъ; и 3) на лицъ, занимающихъ должности выше V класса въ соединенномъ присутствіи кассационнаго и перваго департаментовъ сената (уст. гр. суд. ст. 1316—1330).

Мотивами этого изъятія изъ общаго порядка гражданскаго суда составители Суд. Уст. выставляютъ слѣдующія соображенія.

«Нельзя никого, читаемъ въ мотивахъ къ ст. 1322 у. г. с., лишать возможности защищать свои права; но не всѣ права одинаковы по своей природѣ. Есть право частное, гдѣ мое противопологается твоему; и здѣсь я безъ затрудненія могу прямо привлечь всякое частное лицо къ отвѣтственности передъ судомъ за дѣйствія, нарушающія мое право, такъ какъ здѣсь предполагается, что нарушитель дѣйствовалъ отъ себя, своимъ именемъ, въ своемъ интересѣ.

«Совсѣмъ иное дѣло, когда столкновение между частнымъ лицомъ съ его интересомъ и между должностнымъ лицомъ, дѣйствующимъ во имя интереса государственнаго или общественной пользы. Здѣсь нельзя сказать, что должностное лицо непременно отвѣтствуетъ имуществомъ за каждое нарушеніе интересовъ частнаго лица: это еще вопросъ.

«Надо рѣшить: въ границахъ ли своего права дѣйствовало должностное лицо относительно интересовъ частнаго лица. Положимъ, что тотъ же вопросъ рѣшается и въ спорѣ о правѣ гражданскомъ; но тамъ рѣшеніе его просто, ибо всякое право есть мое частное; а здѣсь право должностнаго лица есть государственное, не свое, и въ составъ почти каждаго права входитъ значительная доля усмотрѣнія.

«Итакъ, разрѣшеніе этого вопроса несправедливо было бы предоставить исключительно суду, ибо судъ, имѣя свою область опредѣлительныхъ и точныхъ правъ, не въ состояніи взвѣсить всѣ отношенія и мотивы, по коимъ дѣйствуетъ администрація, особливо по спеціальному управленію (суд. уст. изд. госуд. канц. I, стр. 632).

Эти соображенія вполне справедливы. Но едва-ли изъ нихъ необходимо вытекаетъ предоставленіе рѣшенія такихъ дѣлъ смѣшаннымъ присутствіямъ. Правильнѣе было бы раздѣлить вопросы: 1) о законности даннаго дѣйствія должностнаго лица и 2) въ случаѣ признанія его незаконнымъ—о допустимости и опредѣленіи

размѣровъ его гражданской отвѣтственности. Рѣшеніе перваго вопроса слѣдовало бы предоставить административному суду, рѣшеніе второго—гражданскому. Въ пользу такого порядка можно привести слѣдующія соображенія. Во 1-хъ смѣшанныя присутствія вообще непригодны для отправленія правосудія, ибо члены ихъ по необходимости ставятся въ дѣйственное положеніе являясь одновременно и судьями и представителями противоположныхъ интересовъ, затронутыхъ въ дѣлѣ. Но неудобно быть одновременно и судьей, и представителемъ интересовъ стороны. Во 2-хъ удобнѣе раздѣлить вопросы о законности дѣйствія и о присужденіи должнаго вознагражденія, такъ какъ тогда размѣръ требуемаго вознагражденія не будетъ вліять на рѣшеніе вопроса о законности. Въ 3-хъ при этомъ будетъ лучше соблюдено общее начало подчиненія всѣхъ гражданскихъ исковъ общему гражданскому суду.

Уголовная отвѣтственность должностныхъ лицъ представляетъ нѣкоторыя особенности и съ матеріальной, и съ формальной стороны. Большая опасность общихъ преступленій, совершаемыхъ должностными лицами, и возможность совершенія ими правонарушеній, недоступныхъ частнымъ лицамъ, вызываетъ установленіе для нихъ специальной уголовной наказуемости.

Спеціальное усиленіе наказуемости за общія преступленія нѣтъ основанія обусловливать однимъ только состояніемъ виновнаго на государственной службѣ, такъ какъ служебная дѣятельность сама по себѣ не представляетъ никакихъ специфическихъ особенностей. Служебною дѣятельностью можетъ быть дѣятельность всякаго рода безъ какихъ бы то ни было ограниченій. Все то, что составляетъ содержаніе частной дѣятельности, можетъ составить содержаніе и служебной дѣятельности. Служащіе, состоящіе въ содѣйствующихъ учрежденіяхъ, особенно въ канцеляріяхъ и въ исполнительныхъ органахъ, часто выполняютъ дѣятельность, неимѣющую никакого отношенія къ функціямъ власти. Переписка казенныхъ бумагъ, изготовленіе лекарствъ въ казенной аптекѣ, храненіе гардероба казеннаго театра, завѣдываніе эксплоатаціей казенной желѣзной дороги, управленіе казеннымъ заводомъ, всѣ такого рода дѣйствія ничѣмъ не отличаются отъ подобной же дѣятельности частныхъ лицъ. Поэтому служебный характеръ преступныхъ дѣяній, совершеніе ихъ по службѣ, не можетъ служить основаніемъ установленія ихъ особой наказуемости. Совершенно также, какъ противъ гражданскихъ правонарушеній государство защищается тѣми же средствами гражданского суда, какъ и частныя лица въ аналогичныхъ случаяхъ, такъ и для уголовной репрессіи преступныхъ дѣяній, совершаемыхъ служащими, когда ихъ дѣятельность носитъ тотъ

же характеръ, что и дѣятельность частныхъ лицъ, достаточно общихъ опредѣленій уголовного закона, одинаково примѣнимыхъ къ частнымъ лицамъ и къ служащимъ.

Особенную опасность и особенный подрывъ авторитета государственной власти преступленіе представляетъ лишь тогда, когда оно совершается посредствомъ осуществленія функцийъ власти. Только тотъ, кто дѣйствуетъ какъ органъ власти, можетъ своими дѣйствіями ронять достоинство власти и подрывать ея авторитетъ. Только надѣленный полномочіями власти получаетъ болѣе легкую возможность, пользуясь ими, совершать правонарушенія. Въмѣстѣ съ тѣмъ лицо, надѣленное полномочіями власти получаетъ возможность совершать такія правонарушенія, которыя не могутъ быть совершаемы частными лицами, какъ, напр., лихоимство, неправосудіе и т. п.

Наше уложеніе о наказаніяхъ чрезвычайно расширяетъ понятіе особенныхъ должностныхъ преступленій, устанавливая уголовную наказуемость всякаго превышенія и бездѣйствія власти (ст. 338—343). Большинство иностранныхъ кодексовъ ¹⁾, напротивъ, предусматриваютъ только нѣкоторые, особенно важные виды превышенія власти, оставляя всѣ другіе случаи превышенія власти ненаказуемыми. Въ отношеніи къ нимъ довольствуются мѣрами дисциплинарной отвѣтственности и предоставленіемъ права обжалованія въ порядкѣ административной юстиціи.

Изъ этихъ двухъ системъ рѣшительнаго предпочтенія заслуживаетъ система ограниченія уголовной наказуемости. Удерживаемая нашимъ законодательствомъ система представляется устарѣлымъ наслѣдіемъ того времени, когда не знали другихъ средствъ обезпеченія законности управленія, какъ только угрозы наказаніемъ. Современная государственная жизнь выработала наряду съ уголовной репрессіей и другія средства обезпеченія законности управленія: дисциплинарную отвѣтственность и административную юстицію и когда эти средства достаточны нецѣлесообразно устанавливать еще въ подобныхъ случаяхъ и уголовную наказуемость незаконныхъ должностныхъ дѣйствій. Не слѣдуетъ поэтому, прежде всего, устанавливать уголовную наказуемость за такого рода незаконное пользованіе полномочіями власти, которымъ не причиняется непосредственнаго вреда, а только незаконно мотивируется или опредѣляется дѣятельность подчиненныхъ органовъ. Другими словами, нельзя признавать самостоятельнымъ преступленіемъ, изданіе, хотя бы и незаконное, общихъ распоряженій, указовъ, требующихъ для сво-

¹⁾ Исключеніе составляетъ, сколько мнѣ извѣстно, только итальянское уголовное уложеніе.

его дѣйствительнаго осуществленія дѣятельности другихъ органовъ власти. Въ отношеніи къ случаямъ незаконнаго изданія, напр., обязательныхъ для мѣстныхъ жителей постановленій, совершенно достаточной гарантіей ненарушенія законнаго порядка является право обжалованія такихъ постановленій сенату. Затѣмъ и изъ числа такихъ злоупотребленій полномочіями власти, которыми причиняется непосредственный вредъ, особой уголовной наказуемости должны подлежать лишь тѣ въ отношеніи къ которымъ недостаточно одной гражданской отвѣтственности и репрессія которыхъ при томъ требуетъ взысканій по своей тяжести превышающихъ предѣлы дисциплинарной власти, или въ интересахъ поддержанія должнаго престижа административной власти должна быть ввѣрена возможно независимымъ органамъ. Мѣры уголовной репрессіи вообще слишкомъ дорого обходятся государству, чтобы можно было въ отношеніи къ нимъ быть безъ нужды расточительнымъ. Къ тому же, чрезмѣрное расширеніе уголовной наказуемости неправомѣрныхъ должностныхъ дѣяній умножало бы случаи возбужденія уголовного преслѣдованія должностныхъ лицъ и тѣмъ подрывало бы престижъ органовъ власти и создавало бы серьезную помѣху безпрепятственному отправленію ими своихъ функцій. А между тѣмъ въ виду вездѣ признаваемой возможности удаленія отъ должности въ дисциплинарномъ порядкѣ и весьма серьезнаго значенія для служащихъ этой кары, уголовное преслѣдованіе по поводу мелкихъ случаевъ злоупотребленія полномочіями власти оказывалось бы большею частью совершенно безцѣльнымъ. Наконецъ, нельзя не обратить вниманія и на то, что слишкомъ широкія рамки уголовной наказуемости должностныхъ дѣяній могутъ послужить однимъ изъ самыхъ серьезныхъ основаній къ установленію и сохраненію особаго порядка преданія суду должностныхъ лицъ не иначе какъ съ разрѣшенія ихъ начальства, такъ какъ иначе судъ и прокурорскій надзоръ получали бы право вмѣшательства во всѣ подробности внутренняго порядка управленія.

Наше законодательство устанавливаетъ дѣйствительно, что должностныя лица могутъ быть предаваемы суду только ихъ начальствомъ, отъ котораго зависитъ утвержденіе ихъ въ должности. Такого общаго правила. Но должностныя лица 4 и 5 классовъ, утверждаемая въ должностяхъ Высочайшею властью, предаются суду первымъ департаментомъ сената (уст. уг. суд., ст. 1088).

Такой порядокъ преданія суду едва ли можно признать удовлетворительнымъ. Административное начальство слишкомъ близко стоитъ къ своимъ подчиненнымъ, чтобы съ должнымъ безпристрастіемъ выполнять такую важную судебную функцію, какъ преданіе

суду. Можно даже сказать, что начальство, отъ котораго зависитъ опредѣленіе къ должности, непосредственно заинтересовано въ такого рода дѣлахъ, такъ какъ несетъ отвѣтственность и за назначеніе на должности недостойныхъ и ненадежныхъ лицъ, и за слабый за подчиненными надзоръ, обусловившій возможность совершенія ими преступленій.

§ 59. Дисциплинарная отвѣтственность.

На природу дисциплинарной отвѣтственности служащихъ въ литературѣ высказываются два существенно различные взгляды. По одному изъ нихъ, болѣе старому и преимущественно раздѣляемому криминалистами, дисциплинарная отвѣтственность есть частный видъ уголовной отвѣтственности, и вся особенность ея заключается лишь въ порядкѣ наложенія взысканій. За маловажные преступныя дѣянія налагать наказанія на служащихъ предоставляется вмѣсто суда самому ихъ начальству: это и составляетъ дисциплинарную отвѣтственность. Другое возрѣніе, болѣе новое, но теперь принятое всѣми государствомъ, напротивъ, признаетъ между уголовной и дисциплинарной отвѣтственностью различіе, подобное различію уголовной и гражданской отвѣтственности. Согласно этому возрѣнію, дисциплинарная отвѣтственность есть самостоятельная форма отвѣтственности, примѣняемая не взамѣнъ, а наряду съ уголовной отвѣтственностью.

Существованіе особой дисциплинарной отвѣтственности основано на томъ, что правительство для надлежащаго выполненія своихъ задачъ должно быть надѣлено средствами понужденія служащихъ къ исполненію лежащихъ на нихъ обязанностей. Гражданская и уголовная отвѣтственность не могутъ удовлетворить этой потребности. Прежде всего потому, что онѣ примѣнимы далеко не во всѣхъ случаяхъ нарушенія служащими своихъ обязанностей. Гражданская отвѣтственность предполагаетъ наличность имущественнаго вреда, а нарушеніе служащими своихъ обязанностей въ большинствѣ случаевъ ни частнымъ лицамъ, ни государству не причиняютъ имущественнаго вреда. Уголовная отвѣтственность предполагаетъ, что данное правонарушеніе предусмотрено уголовнымъ закономъ. Но точно также какъ не всякое правонарушеніе частныхъ лицъ, такъ и не всякое правонарушеніе служащихъ можетъ быть предусмотрено уголовнымъ закономъ. Уже соображенія, уголовной политики требуютъ извѣстной сдержанности, экономіи въ установленіи уголовныхъ каръ. Да кромѣ того самый характеръ обязанностей, лежащихъ на служащихъ, дѣлаетъ

невозможнымъ примѣненіе ко всѣмъ ихъ нарушеніямъ уголовной отвѣтственности. Обязанности служащихъ такъ разнообразны и широки, что рѣшительно невозможно напередъ предусмотрѣть и опредѣлить всѣ возможныя случаи ихъ нарушенія. А между тѣмъ, для поддержанія должной служебной дисциплины необходима возможность налагать дисциплинарныя взысканія за всякое нарушеніе служебныхъ обязанностей, хотя и не предусмотрѣнное въ законѣ.

Любопытное подтвержденіе невозможности поставить дисциплинарную отвѣтственность, какъ частный видъ уголовной, и потому ограничить ея примѣненіе только случаями, предусмотрѣнными уголовнымъ закономъ, представляетъ исторія нашего законодательства по этому вопросу. Общія правила о дисциплинарной отвѣтственности служащихъ административнаго вѣдомства, содержащіяся во II томѣ Свода законовъ, допускаютъ примѣненіе и дисциплинарныхъ взысканій только въ случаяхъ, опредѣленныхъ уложеніемъ о наказаніяхъ. Такой взглядъ по дисциплинарной отвѣтственности установился у насъ только въ 1845 г., когда было составлено Уложеніе о наказаніяхъ. Составители Уложенія, задавшись цѣлью сосредоточить въ немъ всѣ карательныя постановленія, разбѣянные тогда по разнымъ частямъ Свода, не обратили вниманія на различіе уголовныхъ и дисциплинарныхъ взысканій, смѣшавъ ихъ воедино. Въ результатъ и получилось это новое правило, что дисциплинарныя взысканія даже самыя мелкія, могутъ быть налагаемы только за дѣянія предусмотрѣнныя Улож о нак. Но на практикѣ весьма скоро обнаружилась рѣшительная невозможность такого ограниченія дисциплинарной отвѣтственности служащихъ, и уже 7 ноября 1850 года (П. С. З. № 24, 606) состоялось извѣстное положеніе комитета министровъ, которыми начальству было предоставлено право увольнять чиновниковъ отъ службы по своему усмотрѣнію, безъ объясненія причинъ. Такимъ образомъ, одна крайность вызвала другую.

Другое основаніе необходимости существованія наряду съ уголовною отвѣтственностью еще и отвѣтственности дисциплинарной заключается въ томъ, что и въ тѣхъ случаяхъ, когда уголовная отвѣтственность примѣнима, она можетъ оказаться недостаточной для цѣлей поддержанія служебной дисциплины. Уголовное правосудіе не можетъ руководиться требованіями служебной дисциплины. Оно имѣетъ болѣе общую задачу—поддержаніе прочности юридическаго порядка, охрану важнѣйшихъ правъ. Поэтому легко можетъ случиться, что служащій, на котораго въ интересахъ поддержанія служебной дисциплины необходимо наложить взысканіе, окажется по суду оправданнымъ, или служащій, совершившій такое нарушеніе служебныхъ

обязанностей, которое дѣлаетъ его болѣе нетерпимымъ на службѣ, подвергается по суду болѣе легкому наказанію безъ удаленія отъ службы. Еслибы дисциплинарная отвѣтственность была только особой формой наложенія уголовныхъ наказаній, то въ такихъ случаяхъ невозможно было бы поддержать дисциплину. Оправданный судомъ не можетъ уже быть за то же дѣяніе вновь привлекаемъ къ отвѣтственности. Точно также понесшій уже одно наказаніе не можетъ за ту же вину нести еще и другое наказаніе. Между тѣмъ, необходимость наложенія дисциплинарныхъ взысканій на служащихъ, уже подвергавшихся за то же дѣяніе уголовному суду, постоянно встрѣчается на дѣлѣ и это лучше всего доказываетъ, что дисциплинарная отвѣтственность не есть частный видъ уголовной отвѣтственности. Разъ дисциплинарная отвѣтственность признается самостоятельной формой отвѣтственности независимо отъ отвѣтственности уголовной, нѣтъ ничего несообразнаго въ томъ, чтобы одно и то же дѣяніе вызывало за собой и уголовную, и дисциплинарную отвѣтственность. Тутъ получается въ такомъ случаѣ то же соотношеніе какъ между гражданской и уголовною отвѣтственностью, которыя вполне совмѣстимы.

И въ нашемъ законодательствѣ уже весьма опредѣленно выразилось сознаніе неудовлетворительности установленнаго съ 1845 г. отождествленія дисциплинарной отвѣтственности съ уголовной. Эта точка зрѣнія сохраняется только во II томѣ, какъ общее правило. Въ отдѣльныхъ уставахъ проводится уже болѣе широкое и правильное пониманіе дисциплинарной отвѣтственности. Таковы постановленія дисциплинарнаго устава военнаго и военно-морского, постановленія о дисциплинарной отвѣтственности судей и земскихъ начальниковъ. Удаленіе отъ должности земскаго начальника можетъ имѣть мѣсто не только въ опредѣленныхъ улож. о нак. случаяхъ, но также за явную неспособность къ службѣ и за такіе предосудительные поступки, которые, получивъ огласку, лишаютъ земскаго начальника необходимаго довѣрія и уваженія ¹⁾.

Существующія у насъ общія правила о наложеніи взысканій въ дисциплинарномъ порядкѣ очень не сложны. Властью начальства, безъ суда, могутъ быть налагаемы только: 1) замѣчанія; 2) выговоры безъ внесенія въ послужной списокъ; 3) вычетъ изъ жалованья; 4) перемѣщеніе съ высшей должности на низшую; 5) удаленіе отъ должности и 6) арестъ до семи дней (Св. Зак.,

¹⁾ Въ проектѣ новаго уголовного уложенія удержана однако устарѣлая теорія отождествленія уголовной и дисциплинарной отвѣтственности. Дисциплинарными провинностями предполагается признать всѣ нарушенія, въ отличіе отъ преступленій и проступковъ.

т. II, ч. 1, ст. 234). Изъ нихъ замѣчанія и выговоры могутъ быть налагаемы властью непосредственнаго начальства виновнаго; всѣ остальные взысканія—только властью того начальства, отъ котораго зависитъ опредѣленіе къ должности. Всѣ эти взысканія могутъ быть налагаемы лишь въ случаяхъ, опредѣленныхъ уложеніемъ о наказаніяхъ (ст. 232, 237, 239, 242, 243—245). Никакое взысканіе не должно быть налагаемо безъ истребованія предварительно отъ признаваемыхъ виновными объясненій (ст. 235). Удаленный отъ должности имѣетъ право, если считаетъ себя невиннымъ, жаловаться на такое увольненіе тѣмъ порядкомъ, который установленъ вообще для жалобъ на распоряженія начальства, и просить суда (ст. 246). Это такъ-сказать нормальный порядокъ наложенія дисциплинарныхъ взысканій. Но кромѣ того начальство, отъ коего зависитъ опредѣленіе къ должности, можетъ «чиновниковъ, кои по убѣжденію начальства неспособны къ исправленію возложенныхъ на нихъ должностей, или почему-либо неблагонадежны, или сдѣлали вину, извѣстную начальству, но такую, которая не можетъ быть доказана фактами, увольнять отъ службы по своему усмотрѣнію безъ просьбы ихъ и безъ объясненія причины (Уст. о службѣ ст. 761). На такое увольненіе нельзя жаловаться, и всѣ жалобы, а также просьбы о преданіи суду уволенныхъ такимъ порядкомъ «по третьему пункту»¹⁾ ни въ сенатѣ, ни въ канцеляріи прошеній не должны быть вовсе принимаемы (Уст. служб. ст. 762).

Существующая у насъ такимъ образомъ организація дисциплинарной отвѣтственности представляется далеко неудовлетворительной. Ею вовсе не ограждаются права служащихъ, поставленныхъ въ совершенную зависимость отъ произвола начальства. Хотя законъ и вмѣняетъ начальству въ обязанность прибѣгать къ увольненію «по третьему пункту» «съ достаточною осмотрительностью, при полномъ убѣжденіи въ неспособности или неблагонадежности чиновника, не допуская ни пристрастія, ни личности» (ст. 761), но дѣйствительное соблюденіе этого добраго совѣта ничѣмъ не обезпечено, такъ какъ никакого рода жалобы на подобныя распоряженія не допускаются. Нельзя также не обратить вниманія на то, что согласно установленному у насъ порядку, самыя ничтожныя дисциплинарныя взысканія, даже простое замѣчаніе, могутъ быть сдѣланы только «въ случаяхъ, опредѣленныхъ въ уложеніи о

¹⁾ Это названіе „по третьему пункту“ произошло отъ того что право это было предоставлено начальству ст. 3, П. К. М. 7-го ноября 1850 г. И теперь въ ст. 806 Уст. служб., опредѣляющей редакцію приказовъ объ увольненіи чиновниковъ, объ уволенныхъ въ такомъ порядкѣ говорится въ третьемъ пунктѣ.

наказаніяхъ» (Св. Зак., т. II, ч. 1, ст. 237). Поэтому, если служащій провинится въ такомъ нарушеніи своего служебнаго долга, которое не предусмтрѣно уложеніемъ, начальство не имѣетъ права сдѣлать ему замѣчанія, а удаленъ отъ должности служащій можетъ быть во всякое время даже «безъ объясненія причинъ».

При всей необезпеченности служебнаго положенія административныхъ чиновниковъ, существующій у насъ порядокъ дисциплинарной отвѣтственности не обезпечиваетъ все-таки достаточно строгой и энергической служебной дисциплины. Пользоваться «третьимъ пунктомъ» начальство, конечно, не можетъ быть обязано, и мѣра эта во всякомъ случаѣ представляется исключительной, допустимой лишь въ рѣдкихъ случаяхъ. Возможность примѣненія ея, по усмтрѣнію начальства, лишаетъ служащихъ всякой увѣренности въ обезпеченности своего положенія, но ни одинъ начальникъ не рѣшится примѣнять ее сколько-нибудь часто. А нормальныя условія примѣненія другихъ дисциплинарныхъ мѣръ, требующія примѣненія дисциплинарныхъ взысканій только въ предусмтрѣнныхъ уголовнымъ закономъ случаяхъ, могутъ часто ставить начальство въ безпомощное положеніе, въ невозможность законнымъ путемъ взыскать съ неисправнаго служащаго.

Надлежащая организація дисциплинарной отвѣтственности представляется поэтому настоятельно необходимой и образцомъ въ этомъ дѣлѣ могло бы послужить хотя бы германское законодательство. Оно различаетъ исправительныя и очистительныя дисциплинарныя мѣры. Первые предполагаютъ сохраненіе за виновнымъ должности; вторыя заключаются въ удаленіи отъ должности, увольненіи отъ службы и иногда лишеніи титула и права на пенсію. Исправительныя мѣры зависятъ отъ власти начальства. Для примѣненія очистительныхъ мѣръ организованы особыя дисциплинарныя коллегіи, двухъ инстанцій: дисциплинарная палата и дисциплинарный судъ. Дисциплинарная палата (Disciplinar-kammer) состоитъ изъ 7 членовъ, изъ коихъ по крайней мѣрѣ 3 должны быть судьи. Для законнаго состава присутствія требуется 5 членовъ, изъ нихъ 3 судей. Дисциплинарный судъ состоитъ изъ 11 членовъ, изъ нихъ по крайней мѣрѣ 4 должны быть изъ членовъ союзнаго совѣта и 6 судей. Для законнаго состава присутствія требуется 7 членовъ, изъ нихъ 4 судей.

Именно въ подобной организаціи дисциплинарныхъ учреждений, а не въ невыполнимомъ на дѣлѣ перечисленіи въ законѣ всѣхъ дисциплинарныхъ провинностей, можетъ и должно заключаться обезпеченіе положенія служащихъ отъ произвола начальства.

§ 60. Отвѣтственность министровъ ¹⁾.

Особое положеніе министровъ, какъ посредствующихъ органовъ между верховнымъ и подчиненнымъ управленіемъ, обуславливаетъ и особенную постановку ихъ отвѣтственности. Ихъ власть не ограничивается такъ строго закономъ, какъ власть органовъ подчиненнаго управленія. Какъ участники верховнаго управленія, они пользуются значительной долей свободной, дискреціонной власти. Это необходимо для возможности осуществленія лежащихъ на нихъ широкихъ задачъ управленія. Но для того, чтобы власть эта служила дѣйствительно интересамъ государства, необходимо установленіе строгой отвѣтственности за возможные ею злоупотребленія, и притомъ отвѣтственность эта не можетъ быть ограничена лишь внѣшнимъ контролемъ за формальной законностью министерскихъ распоряженій. Отвѣтственность эта, имѣя въ виду широкія дискреціонныя полномочія министровъ, должна по необходимости включать въ себѣ и политическій элементъ, быть отвѣтственностью не только за формально незаконное, но и за нецѣлесообразное, несогласное съ общими задачами государства осуществленіе власти.

Поэтому возбужденіе министерской отвѣтственности всегда предоставляется не органамъ судебной власти, а законодательному учрежденію. Самое производство надъ ними суда вѣдряется также законодательному учрежденію или особому суду со смѣшаннымъ составомъ, частью изъ судей, частью изъ представителей законодательнаго учрежденія.

Эти особенности постановки министерской отвѣтственности замѣчаются и въ нашемъ законодательствѣ. И у насъ министры предаются суду Верховною властью не иначе, какъ при содѣйствіи нашего законодательнаго органа, государственнаго совѣта. И у насъ судятся они судомъ, составленнымъ частью изъ членовъ высшаго судебного установленія, кассационнаго сената, частью изъ членовъ государственнаго совѣта.

По первому учрежденію министерствъ 1802 г. надзоръ за дѣятельностью министровъ былъ возложенъ на сенатъ. «На правительствующій сенатъ, говорилось въ манифестѣ, возлагаемъ важнѣйшую и сему верховному мѣсту наибаче свойственную должность разсматривать дѣянія министровъ, дѣлать свои заключенія и представлять Намъ докладомъ». Но ближайшимъ образомъ не были опредѣлены ни поводы, ни порядокъ, ни послѣдствія министерской отвѣтственности. Болѣе опредѣленные правила объ этомъ были установлены только учрежденіемъ 1811 г.

¹⁾ Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und Ministerverantwortlichkeit. 1896.

Сперанскій собственно находилъ, что установленіе министерской отвѣтственности непременно предполагаетъ существованіе представительнаго собранія. «Предполагаемо было, говорить онъ въ своемъ проектѣ уложенія государственныхъ законовъ, что сенатъ можетъ занять мѣсто сего сословія. На сей конецъ весьма основательно признано было нужнымъ дать или возвратить ему нѣкоторыя права и нѣкоторый видъ бытія политическаго. Но бытіе политическое образуется не словами, а внутреннимъ началомъ, изъ коего составъ его слагается. Никогда мѣсто по существу своему исполнительное и во всѣхъ отношеніяхъ отъ произволенія державной власти зависящее не можетъ принять на себя характера политическаго, не можетъ замѣнить сословіе государственное, составленное посредствомъ народнаго представленія. Можетъ быть въ другихъ обстоятельствахъ, въ высшей степени просвѣщенія, люди, право сіи получившія, пользуясь ихъ наружностію и мало-по-малу ихъ усовершая, предупѣли бы дать имъ со временемъ истинное бытіе; но у насъ не могло сіе совершиться, и впрочемъ жалѣть нельзя: ибо изъ сего образовалось бы сословіе аристократическое, истиннымъ пользамъ Россіи, самому духу правительства нашего совершенно противное. Такимъ образомъ, отвѣтственность министерская не могла доселѣ у насъ существовать, а если бы сами министры утвердить ее пожелали, они не могли бы въ семъ успѣть, ибо гдѣ законъ самъ не стоитъ на твердомъ основаніи, тамъ и отвѣчать предъ нимъ нельзя». Поэтому Сперанскій предполагалъ постановить, «чтобы члены законодательнаго сословія (т.-е. государственной думы) имѣли право предъявлять обвиненіе противъ министровъ, и когда предъявленіе ихъ большинствомъ голосовъ за благо будетъ признано, тогда приступали бы къ предметамъ самаго обвиненія. Когда обвиненіе большинствомъ голосовъ признано будетъ основательнымъ и вмѣстѣ съ тѣмъ утверждено будетъ державною властію, тогда наряжается судъ и слѣдствіе». Самое сужденіе министровъ предполагалось предоставить верховному уголовному суду, составляемому «изъ одной трети сенаторовъ обоихъ департаментовъ (гражданскаго и уголовнаго), изъ всѣхъ членовъ государственнаго совѣта, изъ всѣхъ министровъ и изъ извѣстнаго числа депутатовъ государственной думы. Президентъ сего суда на каждый случай опредѣляется верховною властію. Министръ юстиціи занимаетъ мѣсто оберъ-прокурора. Судъ совершается установленнымъ въ законахъ порядкомъ и представляется на уваженіе и окончательное утвержденіе верховной власти». Но такъ какъ общій планъ задуманнаго Сперанскимъ преобразованія не осуществ-

вился, то и отвѣтственность министровъ по учрежденію 1811 года должна была принять инныя формы.

Учрежденіе министерствъ 1811 г., постановленія котораго по этому вопросу въ общемъ сохраняютъ силу и по настоящее время, различаетъ предметы, порядокъ и послѣдствія отвѣтственности министровъ. Предметы отвѣтственности могутъ быть двоякаго рода: превышеніе и бездѣйствіе власти. Превышеніе власти имѣется, когда, министръ превысивъ предѣлы своей власти, постановить что либо въ отмѣну существующихъ законовъ, уставовъ или учреждений или же собственнымъ своимъ дѣйствіемъ и миновавъ порядокъ, для сего установленный, предпишетъ къ исполненію такую мѣру, которая требуетъ новаго закона или постановленія»; бездѣйствіе— «когда оставя власть, ему данную, безъ дѣйствія, небреженіемъ своимъ попустить важное злоупотребленіе или государственный ущербъ» (§ 279). Но при этомъ специально оговорено, что нельзя считать превышеніемъ власти, когда министръ приметъ необходимую въ видахъ общей безопасности мѣру, когда по настоятельности случая нельзя было отлагать ее до высшаго разрѣшенія «не попустивъ видимой опасности» (§ 281). Кромѣ того, министры вообще не отвѣчаютъ за такія мѣры, которыя принимаются ими съ разрѣшенія Государя Императора или сената, хотя бы разрѣшеніе было испрашено самимъ министромъ, «развѣ бы въ обстоятельствахъ представленія сдѣлано было умышленное и важное упущеніе» (§§ 280, 282—285). Такимъ образомъ если въ представленіи, которымъ испрашено Высочайшее повелѣніе или сенатскій указъ, обстоятельство изложено неполно или въ искаженномъ видѣ не умышленно, а по небрежности, министръ все-таки освобождается отъ отвѣтственности, что едва ли можно признать справедливымъ. Затѣмъ нельзя не обратить вниманіе, что законъ нашъ, признавая только два предмета отвѣтственности министровъ—превышеніе и бездѣйствіе власти, упускаетъ изъ вниманія возможность случаевъ нецѣлесообразнаго пользованія властью безъ нарушенія установленныхъ, законныхъ ея предѣловъ, но съ важнымъ вредомъ для государства. Въ виду значительной неопредѣленности предѣловъ власти министровъ, неопредѣленности, неизбѣжно связанной съ двойственностью ихъ положенія, какъ органовъ и верховнаго, и подчиненнаго управленія, это упущеніе представляется особенно важнымъ. Между тѣмъ, законодательство наше вообще придаетъ въ этомъ вопросѣ очень большое значеніе, именно наступленію вреда отъ дѣйствій министра, такъ что и за превышеніе или бездѣйствіе власти онъ можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности только

если они соединены съ какимъ либо важнымъ государственнымъ ущербомъ или злоупотребленіемъ (§ 288).

Поводами къ возбужденію отвѣтственности по учрежденію 1811 г., могутъ служить: 1) жалобы непосредственно Государю приносимыя; 2) донесенія мѣстныхъ начальствъ въ тѣхъ случаяхъ, когда предписаніями министровъ будутъ они понуждаемы къ отмѣнѣ законовъ существующихъ, или къ введенію новыхъ, Верховною властью не утвержденныхъ; 3) послѣдствіемъ судовъ, надъ подчиненными имъ лицами производимыхъ, когда они докажутъ, что неправильность дѣйствія, за которое они преданы суду, произошла отъ точнаго исполненія министерскихъ предписаній, или что законъ, коего исполненіе отъ нихъ взыскивается, не былъ имъ предписанъ; 4) временными обзорѣніями губерній, а по военной части осмотрами войскъ и 5) рассмотрѣніемъ ежегодныхъ отчетовъ (§ 287). Составители Свода Законовъ дополнили этотъ перечень еще однимъ, шестымъ пунктомъ, заимствованнымъ изъ перваго учрежденія министровъ 1802 г. и постановляющимъ, что сенатъ если усмотритъ «важныя злоупотребленія въ дѣлахъ управленію министровъ ввѣренныхъ, то представляетъ о томъ Государю». Едва-ли однако въ этомъ была дѣйствительная надобность, такъ какъ сенатъ очевидно не можетъ усмотрѣть злоупотребленій министерскаго управленія иначе, какъ однимъ изъ способовъ, указанныхъ въ пп. 2—4.

Всѣ донесенія возбуждающія отвѣтственность министровъ, представляются на Высочайшее усмотрѣніе, и дальнѣйшій ходъ имъ дается только въ томъ случаѣ, если они удостоятся Высочайшаго уваженія. По учрежденію 1811 г. въ такомъ случаѣ дѣло поступало на рассмотрѣніе общаго собранія государственнаго совѣта. Государственный совѣтъ избиралъ изъ своихъ членовъ комиссію для производства слѣдствія. По рассмотрѣніи донесенія комиссіи и дополнивъ его, если нужно, новыми объясненіями, государственный совѣтъ полагалъ заключеніе или о лишеніи министра его званія, когда онъ «хотя не нанесъ съ умысломъ государству ущерба, но образомъ управленія своего лишился Высочайшаго довѣрія», или о преданіи министра верховному уголовному суду (§§ 291—295).

¹⁾ Въ изданіяхъ 1832 и 1842 гг. это составляло 6 пунктъ; въ изданіи 1857 г. шестаго пункта въ ст. 259 нѣтъ и постановленія о сенатѣ изложено отдѣльно отъ перечня, какъ общее къ нему дополненіе. Подъ ст. 259 есть еще ссылка на указъ 21 марта 1803 г.: это извѣстный указъ объ ограниченіи даннаго сенату права дѣлать представленія Государю: въ немъ объ отвѣтственности министровъ, собственно, ничего нѣтъ.

Въ 1889 году (законъ 15 февр. Собр. Узак., ст. 136) порядокъ этотъ былъ измѣненъ. Новыя правила включены не въ учрежденіе министра, а въ учрежд. госуд. совѣта (3 отдѣленіе IV главы) (Собр. Узак. 1892 г., № 38, ст. 400). Удостоенныя Высочайшаго уваженія донесенія и жалобы обращаются теперь не въ общее собраніе, а въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, который разсматриваетъ ихъ въ составѣ не менѣе семи членовъ. Уже это измѣненіе весьма важное. Имъ прежде всего устраняются отъ участія въ обсужденіи этихъ дѣлъ министры, которые считаются членами общаго собранія, но не департаментовъ. Затѣмъ въ департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ назначаются членами преимущественно лица, прошедшія судебную карьеру. Департаментъ сообщаетъ привлекаемымъ къ отвѣтственности лицамъ о предметѣ обвиненія и объ имѣющихся доказательствахъ и требуетъ отъ нихъ объясненій. Если по обстоятельствамъ дѣла окажется нужнымъ, департаментъ постановляетъ произвести предварительное слѣдствіе, причемъ постановленіе это обращается къ исполненію безъ испрошенія Высочайшаго утвержденія. Но производство слѣдствія возлагается на одного изъ сенаторовъ кассационныхъ департаментовъ по Высочайшему назначенію, а прокурорскія обязанности при этомъ исполняетъ министръ юстиціи. Оконченное слѣдствіе вносится, при заключеніи министра юстиціи о дальнѣйшемъ направленіи дѣла, въ департаментъ, который постановляетъ или о прекращеніи дѣла, или о наложеніи взысканія безъ суда или о преданіи привлеченнаго къ отвѣтственности къ суду. Послѣдовавшія по этому вопросу въ департаментѣ мнѣнія представляются на Высочайшее утвержденіе. Если будетъ утверждено постановленіе о преданіи суду, министръ юстиціи на основаніи его составляетъ обвинительный актъ, и дѣло разсматривается верховнымъ уголовнымъ судомъ, состоящимъ подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя государственнаго совѣта, изъ предсѣдателей департаментовъ совѣта и первоприсутствующихъ кассационныхъ департаментовъ сената и общаго ихъ присутствія.

Точно такимъ же порядкомъ привлекаются къ отвѣтственности члены государственнаго совѣта, генераль-губернаторы и главноначальствующій гражданскою частью на Кавказѣ.

Въ учрежденіи 1811 г. прямо было выражено, что государственный совѣтъ, не предавая министра суду, можетъ только лишить его званія министра. Болѣе тяжкое наказаніе могло быть, слѣдовательно, наложено только судомъ. Дѣйствующій законъ менѣе определенъ. Въ немъ просто сказано что департаментъ духовныхъ и гражданскихъ дѣлъ или налагаетъ взысканіе безъ суда

или предасть министра суду. Значить ли это, что теперь безъ суда можетъ быть наложено на министра всякое наказаніе? Вопросъ этотъ долженъ быть разрѣшенъ отрицательно. Въ примѣчаніи къ ст. 69 улож. о нак. прямо постановлено какъ безусловное правило, не знающее никакихъ ограниченій, что безъ суда могутъ быть за преступленія по службѣ налагаемы взысканія только не выше удаленія отъ должности. Болѣе тяжкія наказанія могутъ быть налагаемы только властью суда.

ДОПОЛНЕНІЯ.

Къ стр. 140. 16 апрѣля 1893 г. утверждено новое учрежденіе министерства Императорскаго двора (собр. узак. 1893 г., № 59, ст. 499). Министерство двора состоитъ изъ 1) совѣта при министрѣ; 2) общихъ установленій, а именно канцеляріи министра, кабинета, контроля, кассы, инспекціи врачебной части, общаго архива; 3) особенныхъ установленій, а именно завѣдующихъ собственно придворною частью и дворцовымъ управленіемъ, дирекціи театровъ, эрмитажа, академіи художествъ и т. п.; 4) капитула орденовъ и 5) главнаго управленія удѣловъ (прежній департаментъ удѣловъ) (ст. 7, 9, 10). Совѣтъ при министрѣ, созываемый въ случаѣ надобности, состоитъ подъ предсѣдательствомъ министра или другого лица, по назначенію министра, изъ начальниковъ установленій министерства (ст. 8). Въ законѣ не опредѣлено начальники какихъ именно установленій суть члены совѣта: только ли общихъ или и особенныхъ. Но надо думать, что тутъ имѣются въ виду только начальники общихъ установленій, такъ какъ число особенныхъ установленій очень велико (25), и къ числу ихъ относятся такія, начальникамъ которыхъ едва ли умѣстно засѣдать въ совѣтѣ министра, какъ, напр., начальники придворнаго музыкантскаго хора или роты дворцовыхъ гренадеръ. Съ другой стороны, такъ какъ ст 7 не относитъ главнаго управленія удѣловъ къ числу «установленій», то по буквальному смыслу ст. 8 начальникъ главнаго управленія удѣловъ не есть членъ совѣта: это также едва-ли могло имѣться въ виду. Повидимому редакція ст. 8 не совсѣмъ точная.

Къ стр. 253. Съ 1885 года и въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, организуются распорядительные комитеты для завѣдыванія постоянной, подводной и отчасти дорожной повинностями. По соглашенію министра внутреннихъ дѣлъ съ государственнымъ контролеромъ имъ могутъ быть предоставлены и другія предметы вѣдѣнія.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

ВЕРХОВНОЕ УПРАВЛЕНІЕ.

ГЛАВА I.

Предметы и органы верховнаго управленія.

	СТР.
§ 1. Понятія верховнаго управленія	1
Группировка различныхъ проявленій власти. Необходимость известной сферы свободнаго проявленія власти. Значеніе терминовъ <i>gouvernement</i> и <i>Regierung</i> . Различіе правленія и управленія по Сперанскому. Широкое значеніе верховнаго управленія по терминологіи Свода.	
§ 2. Законодательство и управленіе	7
Противоположеніе законодательства и управленія, какъ установленія общихъ правилъ и частныхъ велѣній. Отожествленіе закона съ юридической нормой. Формальное понятіе законодательства.	
§ 3. Законодательство и управленіе въ Россіи	12
Возможность этого различія въ неограниченной монархіи. Именные и объявляемые указы. Участіе государственнаго совѣта, какъ отличительный признакъ законодательныхъ актовъ.	
§ 4. Органы верховнаго управленія	21
Условія обособленія у насъ законодательнаго органа. Значеніе государственнаго совѣта по Образованію 1810 г. Именованіе его сословіемъ. Формула „внявъ мнѣнію“. Другіе органы верховнаго управленія.	

ГЛАВА II.

Законодательство.

§ 5. Общія условія законодательной дѣятельности	28
Отличительныя формы законодательныхъ актовъ. Обеспеченіе ихъ обдуманности и авторитета. Условія организаціи законодательныхъ учреждений. Условія порядка законодательства.	

§ 6. Различные типы законодательных учреждений	стр. 32
Главные разновидности. Совѣщательныя учрежденія. Представительныя собранія съ рѣшительнымъ голосомъ. Организациа ихъ.	
§ 7. Государственный совѣтъ	37
Возникновеніе совѣта. Образованіе 1810 г. Личный составъ. Министры. Предсѣдатель. Устройство совѣта. Общее собраніе. Департаменты. Государственная канцелярія. Кодификаціонный отдѣлъ. Особое присутствіе.	
§ 8. Компетенція государственнаго совѣта	47
Три группы дѣлъ. Судебныя функціи. Факультативная компетенція совѣта. Законодательная функція. Исключительная принадлежность ея совѣту. Частныя законы. Финансовыя дѣла.	
§ 9. Дѣлопроизводство государственнаго совѣта	54
Особенности дѣлопроизводства. Поступленіе дѣлъ. Подготовка. Обсужденіе въ департаментахъ. Обсужденіе въ общемъ собраніи. Журналы. Представленіе дѣлъ Государю.	
§ 10. Право законодательнаго почина	60
Право почина и его организациа. Кому принадлежитъ у насъ право почина? Починъ Сената и Синода. Право ходатайства по законодательнымъ вопросамъ.	
§ 11. Обсужденіе законопроектовъ	69
Различіе въ условіяхъ обсужденія законопроектовъ парламентами и совѣщательными собраніями. Назначеніе комиссій. Отклоненіе обсужденія законопроектовъ. Высочайшія повелѣнія, предпріимыя основныя вопросы. Порядокъ обсужденія у насъ и на Западѣ. Изготовленіе закона.	
§ 12. Утвержденіе законопроектовъ и обращеніе въ законъ	79
Формы утвержденія. Абсолютное и суспензивное вето. Обращеніе въ законъ. Практическое его значеніе.	
§ 13. Обнародованіе и форма законовъ	83
Законы не обнародуемые. Порядокъ обнародованія. Моментъ вступленія закона въ силу. Форма законовъ, полная и сокращенная.	
§ 14. Государственная роспись	89
Значеніе росписи. Юридическая природа росписи. Случаи неутвержденія бюджета. Особенности обсужденія росписи въ нашей практикѣ.	
§ 15. Порядокъ составленія росписи	95
Составленіе финансовыхъ смѣтъ. Обсужденіе ихъ въ государственномъ совѣтѣ. Обсужденіе бюджета въ Англіи и во Франціи. Исполненіе росписи.	

ГЛАВА III.

Управленіе.

§ 16. Акты управленія	101
Разнообразіе ихъ содержанія. Необходимость управленія. Отношеніе его къ законодательству. Внѣшнія отношенія. Указы и	

распоряженія. Ихъ виды. Формы Высочайшихъ повелѣній въ порядкѣ управленія.

- § 17. **Органы управленія** 107
 Особенности органовъ управленія. Сходство и различіе ихъ, положенія въ абсолютной и конституціонной монархіи. Преобладаніе единоличныхъ органовъ. Коллегіи и министры въ Россіи.
- § 18. **Комитетъ и совѣтъ министровъ** 114
 Возникновеніе комитета. Учрежденіе министерствъ 1811 г. Учрежденіе комитета 1812 г. Личный составъ. Предсѣдатель. Члены. Составъ иностранныхъ правительственныхъ совѣтовъ. Канцелярія. Совѣтъ министровъ.
- § 19. **Компетенція и дѣлопроизводство комитета** 124
 Власть комитета. Дѣла, разрѣшаемая собственною властью комитета. Дѣла текуція. Дѣла, въ особенности предоставленныя комитету. Дѣлопроизводство. Отсутствіе секцій.
- § 20. **Спеціальныя совѣты** 130
 Военный совѣтъ. Адмиралтействъ-совѣтъ. Опекунскій совѣтъ.
- § 21. **Секретаріатъ монарха** 135
 Собственная канцелярія. Ея развитіе при Николаѣ I. Современное устройство. Комитетъ о наградахъ. Собственная канцелярія по учрежденіямъ императрицы Маріи. Императорская главная квартира. Кабинетъ въ Пруссіи.
- § 22. **Императорскій дворъ** ¹⁾ 139
 Придворное управленіе въ западныхъ государствахъ. Министръ Двора. Составъ министерства. Кабинетъ. Главное удѣльное управленіе. Капитулъ орденовъ.

ГЛАВА IV.

Областные органы верховнаго управленія.

- § 23. **Общій обзоръ** 144
 Областные органы управленія на Западѣ. Польская конституція 1815 г. Грамота 1832 г. Органы управленія окраинами.
- § 24. **Управленіе Финляндіей** 146
 Центральные органы. Императорскій финляндскій сенатъ.
- § 25. **Финляндскій сеймъ** 150
 Сословный характеръ сейма. Дворяне. Духовенство. Горожане. Крестьяне. Положеніе членовъ сейма. Засѣданія и дѣлопроизводства сейма. Постановка рѣшеній.

¹⁾ Дополненіе на стр. 409.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

ПОДЧИНЕННОЕ УПРАВЛЕНІЕ.

ГЛАВА I.

Дѣятельность и органы подчиненного управленія.

	стр.
§ 26. Функція подчиненного управленія	159
Особенности подчиненного управленія; условность и ограниченность. Судъ и администрація.	
§ 27. Формы административной дѣятельности.	164
Положительное содѣйствіе осуществленію государственныхъ задачъ. Регулировка дѣятельности частныхъ лицъ.	
§ 28. Элементы административной дѣятельности.	170
Указы. Распоряженія. Исполненіе. Карательная санкція административныхъ распоряженій.	
§ 29. Органы администраціи	175
Система инстанцій. Областная и реальная системы. Централизація и децентрализація. Устройство административныхъ учрежденій.	

ГЛАВА II.

Центральная администрація.

✓ § 30. Министерства	181
Существо министерской системы. Мнѣнія Штейна, Градовскаго, Алексѣева. Отношеніе министровъ къ верховному и подчиненному управленію. Учрежденіе министерствъ въ Россіи.	
§ 31. Власть министровъ	189
Двойственность положенія министровъ. Предположенія Тропинскаго. Ст. 193 учр. мин. Отступленія отъ выраженнаго ею начала. Министерскіе указы. Отношенія министровъ къ подчиненнымъ органамъ. Предписанія. Власть надъ персоналомъ подчиненныхъ учреждений. Финансовая власть. Судебныя функціи.	
§ 32. Организація министерствъ	198
Министры. Товарищи министровъ вообще. Товарищи министровъ юстиціи и внутреннихъ дѣлъ. Канцеляріи и департаменты.	
§ 33. Совѣщательныя учрежденія	205
Совѣтъ министра. Общее присутствіе департамента. Особенности въ организаціи совѣта нѣкоторыхъ министровъ. Технические совѣты. Совѣты представительные. Смѣшанные совѣты.	
§ 34. Отдѣльныя министерства	218
Распределеніе министерства 1810 г. Послѣдующія измѣненія. Взаимное соотношеніе министровъ. Политическая солидарность.	

ГЛАВА III.

Мѣстная администрація.

	стр.
§ 35. Мѣстныя учрежденія	226
Необходимость мѣстныхъ учреждений. Специальныя мѣстныя учрежденія: таможенныя и портовые. Специальное административное дѣленіе.	
§ 36. Общее административное дѣленіе	231
Значеніе общаго административнаго дѣленія. Органическая и механическая системы. Дѣленіе на губерніи, уѣзды, станы.	
§ 37. Различныя типы мѣстнаго управленія	236
Мѣстное управленіе Англіи, Франціи, Пруссіи. Мѣстное управленіе Россіи. Учрежденіе о губерніяхъ 1775 г. и его видоизмѣненіе въ настоящемъ.	
§ 38. Общее губернское управленіе ¹⁾	240
Должность губернатора. Функціи его, какъ представителя высшей власти и какъ органа министерства внутреннихъ дѣлъ. Главныя начальники губерній. Губернское правленіе. Устройство и дѣятельность. Градоначальства. Уѣздное полицейское управленіе. Казенная палата. Акцизное управленіе и управленіе государственныхъ имуществъ. Распорядительныя комитеты. Приказы обществннаго призрѣнія.	
§ 39. Управленіе окраинъ	254
Финляндія. Губерніи привислянскаго края. Кавказскій край. Закаспійская область. Туркестанскій край. Сибирь. Учрежденіе 1822 г. Современная организація. Область Войска Донскаго.	

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

САМОУПРАВЛЕНІЕ.

ГЛАВА I.

Теорія самоуправленія.

§ 40. Общественная теорія самоуправленія.	265
Различіе общественной и государственной теоріи. Характеристика и оцѣнка общественной теоріи.	
§ 41. Государственная теорія самоуправленія.	269
Существо самоуправленія съ точки зрѣнія этой теоріи. Основанія самостоятельности органовъ самоуправленія. Воззрѣнія Гнейста. Дѣйствительная основа самостоятельности органовъ самоуправления.	

¹⁾ Дополненіе на стр. 409.

ГЛАВА II.

Земское самоуправленіе.

§ 42. Земское положеніе	стр. 277
Субъекты самоуправленія. Земское положеніе 1864 г. Положеніе 1890 г.	
§ 43. Основы земского представительства	282
Вопросъ о представительствѣ по личному праву и по назначенію правительства. Группировки избирателей по Положенію 1864 г. Существующая сословная группировка.	
§ 44. Избирательное право	288
Различіе ценза для уѣздныхъ и городскихъ избирателей по Положенію 1864 г. Опредѣленіе имущественнаго ценза. Арендаторы и пожизненные владѣльцы. Мелкіе землевладѣльцы. Участіе въ выборѣ гласныхъ крестьянъ. Вопросъ объ умственномъ цензѣ. Духовенство. Отрицательныя условія. Участіе въ выборахъ чрезъ представителей. Условія избираемости. Порядокъ выборовъ.	
§ 45. Земскія собранія	305
Составъ уѣзднаго земскаго собранія. Предсѣдатель. Составъ губернскаго собранія. Выборъ губернскихъ гласныхъ. Условія дѣятельности гласныхъ. Засѣданія и дѣлопроизводство собраній.	
§ 46. Исполнительные органы	311
Необходимость для самоуправленія самостоятельныхъ исполнительныхъ органовъ. Земскія управы. Избраніе членовъ управъ. Служебное ихъ положеніе. Послѣдствія неутвержденія избраннаго состава управъ. Отвѣтственность членовъ управъ. Содержаніе. Другіе исполнительные органы.	
§ 47. Дѣятельность земскихъ учреждений	319
Предметы вѣдѣнія. Распредѣленіе функцій между собраніями и управами. Распорядительная власть земства. Изданіе указовъ. Исполнительная власть.	
§ 48. Надзоръ за земскимъ самоуправленіемъ	326
Порядокъ надзора по Положенію 1864 г. Существующій теперь порядокъ. Цѣли надзора. Утвержденіе постановленій. Право ихъ останавливать. Разрѣшеніе вопросовъ о законности земскихъ постановленій. Разрѣшеніе вопросовъ о дѣлсообразности. Жалобы частныхъ лицъ.	

ГЛАВА III.

Городское самоуправленіе.

§ 49. Городскіе выборы	332
Организация выборовъ по Положенію 1870 г. Проектъ М. В. Д. Дѣйствующее положеніе. Группировка избирателей. Избирательное право. Порядокъ выборовъ.	
§ 50. Городскія учрежденія	340

Организація думы и управы. Упрощенное городское устройство. Предметы вѣдѣнія. Обязательныя постановленія. Порядокъ надзора.

ГЛАВА IV.

Общинное самоуправленіе окраинъ.

§ 51. Общины Финляндіи. 351

Сельскія общины. Общинное собраніе. Уполномоченные. Управление старшинъ. Надзоръ. Городскія общины. Ратушное собраніе. Уполномоченные. Магистратъ. Казначейская камера.

§ 52. Гмины 355

Образованіе сельскихъ гминъ. Проектъ Вѣлепольскаго. Дѣйствующее положеніе объ управленіи сельскихъ гминъ. Гминный сходъ. Войтъ. Солтысь.

ОТДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

ОБЕСПЕЧЕНІЕ ЗАКОННОСТИ УПРАВЛЕНІЯ.

ГЛАВА I.

Судебный контроль и право петицій.

§ 53. Форма судебного контроля 359

Отвѣтственность должностныхъ лицъ и административная юстиція.

§ 54. Право петицій 361

Значеніе права петицій. Условія пользованія имъ. Организація этого права у насъ. Комmissія прошеній. Преобразование ея въ канцелярію прошеній. Дѣйствующія правила о предметахъ и порядкѣ разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ прошеній.

ГЛАВА II.

Административная юстиція.

§ 55. Понятіе административной юстиціи 368

Французская теорія административной юстиціи. Ея недостатки. Нѣмецкая теорія административной юстиціи. Необходимость существованія особыхъ административныхъ судовъ. Особенности ихъ устройства и дѣлопроизводства.

§ 56. Сенатъ 378

Постепенное превращеніе сената изъ высшаго органа активнаго управленія въ органъ надзора за законностью. Современное

значение сената. Устройство сената. Личный состав сената. Департаменты. Первое общее собрание. Предметы вѣдѣнію административныхъ департаментовъ. Значеніе перваго департамента. Тря группы дѣлъ, подлежащихъ его вѣдѣнію. Порядокъ дѣлопроизводства. Вступленіе и подготовка дѣлъ. Постановка рѣшеній. Согласительныя предложенія. Участіе министровъ. Порядокъ обжалованія опредѣленій департаментовъ. Порядокъ дѣлопроизводства въ общемъ собраніи.

- § 57. Смѣшанныя присутствія 388
- Значеніе смѣшанныхъ присутствій. Мотивы учрежденія губернскихъ по городскимъ дѣламъ присутствій. Другія смѣшанныя присутствія. Ихъ организація.

ГЛАВА III.

Отвѣтственность должностныхъ лицъ.

- § 58. Гражданская и уголовная отвѣтственность 393
- Причина особенной постановки отвѣтственности должностныхъ лицъ. Гражданская отвѣтственность. Уголовная отвѣтственность.
- § 59. Дисциплинарная отвѣтственность 399
- Два взгляда на существо дисциплинарной отвѣтственности. Доказательства принципиальной особенности дисциплинарной отвѣтственности отъ уголовной. Постановленія русскаго законодательства. Третій пунктъ.
- § 60. Отвѣтственность министровъ 404
- Основанія особенной постановки министерской отвѣтственности. Первое учрежденіе министерствъ. Проектъ Сперанскаго. Учрежденіе 1811 года. Законъ 1889 года.
- Дополненія 409



С 167

СПбГУ

СПбГУ

СПбГУ



000226707

ЮФ СПбГУ